

La loi relative à l'indemnisation des dommages découlant d'un accident technologique

Bernard DUBUISSON
Professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain

INTRODUCTION

1.- La loi du 13 novembre 2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique vient ajouter une nouvelle pièce au puzzle déjà complexe constitué par le droit des accidents et catastrophes.¹ La question est d'une grande actualité d'un point de vue international. Selon une étude réalisée par la compagnie suisse de réassurance, en 2011, les catastrophes naturelles et techniques ont coûté la vie à près de 35.000 personnes et occasionné des pertes économiques de plus de 370 milliards de USD. Sur les 325 catastrophes recensées en 2011, 175 étaient considérées comme des catastrophes naturelles et 150 comme des catastrophes techniques. Toujours selon la même étude, les catastrophes naturelles ont coûté au secteur mondial de l'assurance environ 110 milliards USD en 2011, tandis que les catastrophes techniques ont engendré des dommages additionnels de quelque 6 milliards USD.²

Au regard de l'actualité belge, la loi qui fait l'objet du présent commentaire a pour ambition de régler certaines difficultés qui se sont révélées à la suite de la catastrophe dite « de Ghislenghien » et de réduire, en particulier, les retards préoccupants dont certaines victimes de la catastrophe ont souffert en attendant le dénouement des responsabilités.

Celles qui pouvaient prétendre bénéficier du régime des accidents du travail ont certes eu la chance d'être indemnisées assez rapidement, les autres qui ne bénéficiaient pas d'une assurance directe contre les accidents corporels ont dû faire preuve de beaucoup de patience.

A l'évidence, aucun texte n'imposait alors aux éventuels responsables ou à leurs assureurs d'indemniser immédiatement les victimes pour compte de qui il appartiendra. Un tel règlement dépendait en réalité de la bonne volonté des éventuels responsables ou de leurs assureurs qui, ce faisant, courent toujours le risque de ne jamais récupérer ce qu'ils ont avancé.

L'objectif louable de la loi est donc de permettre l'indemnisation rapide des victimes de dommages corporels subis par les victimes d'un accident technologique majeur en organisant de manière obligatoire un règlement pour compte de qui il appartiendra.

¹ *M.B.* du 24 février 2012, p. 12678.

² Swiss Re, « Catastrophes naturelles et techniques en 2011 : des dommages historiques suite à des séismes et des inondations record », *Sigma*, n°2/2012, pp.1- 43.

Curieusement, cette loi ne fait pas un sort à la règle « le criminel tient le civil en état » qui fut la principale source des retards enregistrés dans l'affaire dite de « Ghislenghien ». ³ Bien que certains plaideurs aient tenté de contourner cet écueil en intentant sans attendre une action devant les tribunaux civils sur le fondement de la responsabilité du fait des choses (article 1384, alinéa 1^{er}, C. civ.), la jurisprudence ne les a pas suivis. ⁴ Ils furent donc contraints d'attendre la fin de la procédure pénale avant d'envisager l'exercice d'une action civile fût-elle fondée sur d'autres bases que celles qui fondaient l'action pénale.

C'est pourtant bien dans le sens de la suppression ou au moins de l'aménagement de ce principe que se prononçait une doctrine quasiment unanime. ⁵ Plutôt que de supprimer cette règle ou de la nuancer, le législateur a préféré mettre en place un régime légal de règlement accéléré des dommages corporels afin d'éviter que les victimes innocentes ne doivent attendre le dénouement souvent complexe et fastidieux des responsabilités engagées dans l'accident et ne soient renvoyées entre les différents coauteurs ou leurs assureurs.

Dès lors que l'objectif principal est bien celui-là, on est en droit de se demander s'il est opportun de limiter le champ d'application de la loi aux accidents technologiques et si d'autres accidents catastrophiques n'auraient pu mériter la même attention. Une loi-cadre sur les dommages de masse aurait eu toute sa pertinence tant il est vrai que les problèmes posés dans de telles circonstances sont souvent les mêmes (nombre important des victimes, multiplicité des dommages, concours des tiers-payeurs...).

SECTION 1 : NATURE DU REGIME D'INDEMNISATION

2.- *Prima facie*, la loi du 13 novembre 2011 met donc en place un système obligatoire de règlement pour compte de qui il appartiendra visant à garantir une indemnisation rapide des victimes d'un accident technologique, sans qu'elles doivent attendre que les responsabilités aient été clairement démontrées (article 3, § 1^{er}). ⁶ La mise en œuvre du processus

³ La question a cependant été débattue au cours des travaux préparatoires. Rapport fait au nom de la Commission de l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture par J. Van den Bergh, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/011, spéc. pp. 12, 14, 15 et 18. La piste de l'aménagement de l'article 4 du titre préliminaire du Code de procédure pénale ne fut cependant pas retenue, à la suite d'une intervention de Mme K. Lalieux qui estima « qu'il n'est pas envisageable de changer les principes fondamentaux du droit belge, comme le prévoit l'amendement déposé par M. Jef Van den Bergh, et qu'il faut dès lors s'atteler à avancer suivant l'autre piste, le cas échéant par voie d'amendements » (*ibidem*, p. 19).

⁴ Bruxelles, 27 juin 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1736, obs. O. MICHIELS, « Faut-il surseoir à statuer, en application du principe du 'criminel tient le civil en état' lorsque la responsabilité d'un prévenu est mise en cause devant le juge civil sur la base de l'article 1384, alinéa premier, du code civil ? ».

⁵ Voy. J.-L.FAGNART, « Le nouveau droit des catastrophes technologiques », *R.G.A.R.*, 2012, n° 14883, n° 7 ; J. BAECK et H. BOCKEN, « Schadevergoeding bij rampen. De opschorting van de burgerlijke vordering in afwachting van de uitspraak van de strafrechter bij vorderingen tot schadevergoeding gebaseerd op een objectieve aansprakelijkheidsregel. Een synthese Verslag », *T.P.R.*, 2009, pp. 581 - 589.

⁶ Même si les travaux préparatoires le laissent entendre, la loi du 13 novembre 2011 n'a que peu de points communs avec la loi française n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques industriels. Cette dernière, adoptée à la suite de l'explosion d'un entrepôt de l'usine AZF survenue à Toulouse, n'envisage que l'indemnisation des dommages matériels et l'organise sous la forme d'une extension obligatoire de garantie insérée dans les polices multirisques habitations. Ce système a été mis en place en Belgique depuis longtemps, tout au moins pour les risques simples (arrêté royal du 24 décembre 1992 réglementant l'assurance contre l'incendie et d'autres périls, en ce qui concerne les risques simples. L'article 3, § 2, de cet arrêté prévoit en effet que la garantie explosion comprend obligatoirement celle des dommages aux biens dus à toute explosion ou implosion qui n'a pas de rapport direct avec le risque assuré). Par contre, la loi française n'envisage

d'indemnisation est confiée au Fonds commun de garantie automobile chargé de lancer les appels de fonds auprès des assureurs et de gérer la procédure d'indemnisation.

Une lecture plus attentive fait apparaître que la loi contient aussi un régime d'indemnisation dérogeant aux règles traditionnelles de la responsabilité civile. Certes, le Fonds ne doit pas, en principe, supporter définitivement la charge des dépenses consenties puisqu'il s'agit normalement d'avances récupérables. Mais il existe néanmoins des circonstances dans lesquelles ces avances ne seront pas sujettes à remboursement. Dans ces cas que nous examinerons plus loin (voy. *infra* n°21), elles resteront définitivement à charge soit du marché de l'assurance soit de la collectivité par le biais de la Caisse nationale des calamités. Il s'agit donc bien d'une règle d'indemnisation et non pas seulement d'un règlement visant à accélérer la procédure d'indemnisation. On peut dès lors s'étonner que l'engagement de la Caisse nationale ne soit pas limité par un plafond d'intervention, comme c'est le cas pour les assureurs.

A ce titre, le régime peut être associé à d'autres systèmes spéciaux qui fondent l'indemnisation sur la seule survenance d'un accident en déplaçant ainsi le centre de gravité de la règle de responsabilité, de l'auteur du dommage vers la victime. Il s'agit donc d'un nouveau régime d'indemnisation sans responsabilité.⁷ On chercherait pourtant vainement dans la loi une règle de responsabilité civile, fût elle sans faute, qui imputerait l'accident et les dommages qu'il a causés à un ou plusieurs exploitants ou intervenants. La disposition centrale doit, selon nous, être recherchée à l'article 9, §1^{er}, al. 1^{er}, qui prévoit que « Toute personne physique ayant subi des dommages résultant de lésions corporelles causées par un sinistre exceptionnel ou ses ayants droit peuvent bénéficier de l'indemnisation à verser par le Fonds ».

Comme la plupart des systèmes qui puisent à cette source, le droit à indemnisation est donc affirmé *a priori*, les questions de responsabilité civile ne venant pas interférer sur le processus. Dès lors que l'accident technologique peut être qualifié de sinistre exceptionnel, la victime peut faire valoir son droit à réparation pour toutes les conséquences des lésions corporelles subies à raison de cet accident.

En bout de course, l'objectif est bien d'indemniser intégralement les victimes. On lit dans les travaux préparatoires que « les victimes recevront toujours 100 % de l'indemnisation à laquelle elles peuvent prétendre ».⁸

3.- Si la loi du 13 novembre 2011 crée certes une voie d'indemnisation nouvelle au profit des victimes, il convient de noter qu'elle ne porte nullement préjudice au droit que celles-ci conservent de saisir les cours et tribunaux en vue d'obtenir réparation selon les règles de droit commun (article 3, § 2, al 1^{er}). La procédure est donc facultative (al. 2). Dès lors que le principe retenu dans le cadre du régime dérogatoire est celui de la réparation intégrale, on ne voit pas bien ce qui pourrait retenir la victime d'introduire la procédure devant le Fonds dès lors que les montants qui auraient été perçus ne sont pas récupérables auprès d'elle et qu'elle

nullement l'indemnisation des lésions corporelles. Proposition de loi relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/001, p. 4.

⁷ En ce sens également, J.-L. FAGNART, *op.cit.*, n° 8.

⁸ Rapport fait au nom de la Commission de l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture par J. Van den Bergh, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/011, p. 37.

peut toujours contester la proposition d'indemnisation qui lui est faite devant les juridictions ordinaires (article 10, § 2).

Il va de soi que la victime ne pourra obtenir deux fois la réparation d'un même dommage. Mais sous cette réserve, rien ne l'empêche apparemment de s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation d'un nouveau dommage ou une aggravation imprévue d'un dommage déjà réparé.⁹

SECTION 2 : LES CONDITIONS DE L'INDEMNISATION

4.- Le fait qui ouvre le droit à l'indemnisation est défini en plusieurs étapes successives.

La loi définit tout d'abord l'accident technologique, puis la catastrophe technologique de grande ampleur et détermine enfin les conditions pour que ce sinistre puisse être tenu pour « exceptionnel » enclenchant ainsi le mécanisme d'indemnisation pour compte de qui il appartiendra.

Elle n'entend toutefois s'appliquer qu'aux sinistres exceptionnels survenus en Belgique et pour autant que l'atteinte directe à l'intégrité physique ait elle-même eu lieu sur le territoire belge (art. 3, § 4). Il importe donc peu que le préjudice subi par répercussion soit ressenti à l'étranger, suite au décès ultérieur de la victime directe par exemple.¹⁰

§ 1 L'accident technologique

5.- La loi ne définit que très imparfaitement l'accident technologique. La notion d'accident, elle-même, ne fait l'objet d'aucune définition. On se référera donc à son sens commun, c'est-à-dire un événement soudain et imprévu. Compte tenu des objectifs de la loi, le fait intentionnel de l'auteur du dommage devrait, selon nous, être compatible avec la notion d'accident, les caractères de soudaineté et d'imprévisibilité devant être appréciés dans le chef de la victime et non dans celui de l'auteur.¹¹

Selon l'article 2, 1°, l'accident technologique est « un accident dû à une défaillance humaine ou à une cause technique, survenant dans des immeubles, des ouvrages ou des installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, que les lieux soient accessibles ou non au public ». De cette façon, le législateur ne définit pas positivement l'accident technologique. Il identifie seulement deux causes possibles d'un tel

⁹ Les travaux préparatoires ne sont pas explicites sur cette question. On lit : « La victime et ses ayants droit conservent le droit de solliciter en justice la réparation de ces dommages [dommages corporels et moraux résultant d'un accident technologique de grande envergure], pour autant qu'ils n'aient pas obtenu indemnisation de la part du Fonds et qu'ils soient à même de démontrer le dommage, la faute du responsable présumé de l'accident et le lien de causalité entre les deux » (Proposition de loi relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/001, p. 4). Ils ne limitent pas ce droit, en tout cas pas expressément, à la seule hypothèse dans laquelle il n'y aurait eu aucune indemnisation. Il convient cependant de garder à l'esprit que l'acceptation de l'offre faite à titre définitif par le Fonds vaut transaction (art. 14, § 4, al. 4). Si cette offre a été acceptée, la victime renonce dès lors à toute action contre les responsables ou leurs assureurs en vue d'obtenir un complément d'indemnités tout au moins pour les dommages couverts par cette transaction.

¹⁰ Comme la loi fixe elle-même son propre domaine d'application dans l'espace, elle peut être qualifiée de loi de police au sens du droit international privé.

¹¹ *Contra* J.-L. FAGNART, *op. cit.*, n° 12, pour qui l'accident est un événement soudain et non voulu, ce qui exclurait les actes de terrorisme. Les actes de terrorisme sont cependant déjà exclus au titre de l'article 3, § 3, 1°.

accident : la défaillance humaine et la cause technique. L'intention est apparemment de distinguer seulement l'accident technologique des catastrophes et calamités naturelles qui font en effet l'objet d'un régime d'indemnisation particulier.¹² Cette interprétation est confirmée par l'article 3, § 3, qui prend soin d'exclure les dommages résultant de catastrophes naturelles. Encore faut-il observer qu'une catastrophe naturelle pourrait fort bien être déclenchée par une défaillance humaine et qu'une défaillance humaine pourrait aussi aggraver les conséquences d'une telle catastrophe. Seule la nature du fait générateur initial devrait, selon nous, être prise en compte pour déterminer si la loi du 13 novembre 2011 est applicable.¹³ Les termes utilisés par la loi « trouver sa source » confortent cette interprétation.

L'accident doit, en outre, être survenu dans des immeubles, des ouvrages ou des installations. Cette précision écarte sans doute du domaine d'application de la loi, les accidents de la route impliquant plusieurs véhicules dans un carambolage, de même que l'incendie provoqué par un camion dans un tunnel routier. Il en va de même des catastrophes aériennes ou maritimes, dans la mesure où il paraît difficile de tenir un avion ou un navire pour une « installation » au sens de la loi.

§ 2 La catastrophe technologique de grande ampleur

6.- Est tenue pour une catastrophe technologique de grande ampleur, un accident technologique, au sens défini ci-dessus, « causant à au moins cinq personnes physiques des lésions corporelles telles qu'elles entraînent le décès de la victime, son hospitalisation immédiate et ininterrompue d'au moins quinze jours ou des séjours répétés en milieu hospitalier sur une période de six mois » (article 2, 2°).

On y verra une première tentative de définition du dommage de masse. L'exercice n'est pas facile car on ne voit pas comment définir autrement un tel dommage que par le nombre des victimes, la gravité des dommages subis et l'unicité du fait générateur.

Si l'on peut comprendre que la loi fixe à un minimum de cinq le nombre de victimes, en dépit du caractère un peu arbitraire d'un tel seuil qui semble peu élevé, il est plus surprenant que la gravité du dommage soit mesurée par l'hospitalisation immédiate et par la durée de cette hospitalisation. En outre, comme Jean-Luc Fagnart l'a relevé, la multiplicité des séjours pendant une période de six mois retardera d'autant la décision du Comité des sages avant de pouvoir déclarer la catastrophe comme sinistre exceptionnel (voy. *infra* n°7).¹⁴ On peut espérer cependant que la mise en œuvre du mécanisme d'indemnisation ne se jouera pas à une victime près.

Une délégation au Roi est prévue afin de préciser davantage les conditions relatives aux lésions corporelles (article 2, dernier al.).

¹² Loi du 17 septembre 2005 qui insère les articles 68-1 à 68-10 dans la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre.

¹³ J. -L. FAGNART, *op. cit.*, n° 13. estime, avec prudence, que le régime d'indemnisation pourrait être applicable en cas de dualité des causes (*ibid.*).

¹⁴ J.-L. FAGNART, *op. cit.*, n° 15.

§ 3 *Le sinistre exceptionnel*

7.- Pour que le droit à indemnisation soit ouvert aux victimes, il faut encore, ultime étape, qu'un Comité indépendant, le Comité des sages, déclare que le sinistre peut être considéré comme exceptionnel (article 2, 3^o et article 5, § 1^{er}). Le Comité des sages est visé par l'article 4. Il est composé de quatre représentants des ministres concernés, d'un représentant pour les assureurs et d'un représentant pour les associations de consommateurs. On y ajoute encore un représentant de la Banque nationale de Belgique et un représentant du Fonds commun de garantie automobile qui n'ont toutefois qu'une voix consultative alors même que le représentant du Fonds préside le Comité.

Pour arriver à la conclusion qu'il s'agit bien d'un sinistre exceptionnel, le Comité des sages devra sans doute vérifier que les conditions requises pour qualifier l'accident de « catastrophe technologique de grande ampleur » sont réunies, mais il devra aussi constater qu'il existe un problème de détermination de la responsabilité susceptible d'être invoquée, en tout ou en partie, à l'égard des risques visés par la branche 13 de l'annexe 1 du règlement général de contrôle. Cette référence curieuse s'explique certainement par le fait que ce sont les assureurs agréés en branche 13 qui financent le système en première ligne.¹⁵ Nous y reviendrons en abordant le financement (voy. *infra* n°20).

Constater un problème de détermination des responsabilités ne devrait pas être très difficile si l'on est confronté à une catastrophe technologique. Il reste que les termes employés sont extrêmement vagues. Suffira-t-il qu'il existe plusieurs responsables potentiels dont un seul contesterait sa responsabilité ? La pluralité de responsables n'est, semble-t-il, même pas requise, il suffirait d'un seul responsable virtuel pour autant que celui-ci conteste sa responsabilité.¹⁶ De même, la loi devrait s'appliquer pour un accident technologique de grande ampleur dont les causes restent indéterminées.

Le Comité des sages doit prendre sa décision dans le mois qui suit la demande du Ministre de la Justice (article 5, §2). La reconnaissance de l'accident technologique comme sinistre exceptionnel fait l'objet d'un arrêté royal publié au *Moniteur* (article 5, § 3).

SECTION 3 : LES DOMMAGES REPARABLES ET LES BENEFICIAIRES DE L'INDEMNISATION

§ 1 *Les bénéficiaires*

8.- L'article 9, § 1^{er}, prévoit que « toute personne physique ayant subi des dommages résultant de lésions corporelles causées par un sinistre exceptionnel ou ses ayants droit peuvent bénéficier de l'indemnisation à verser par le Fonds ».

¹⁵ Selon l'annexe du règlement général de contrôle, la branche 13 couvre la R.C. générale, c'est-à-dire toutes les responsabilités autres que celles mentionnées sous les numéros 10 (R.C. véhicules terrestres automoteurs), 11 (R.C. véhicules aériens) et 12 R.C. (R.C. véhicules maritimes, lacustres et fluviaux).

¹⁶ Les travaux préparatoires évoquent tantôt l'hypothèse d'une pluralité de responsables (Amendement n° 30, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/008, p. 13), tantôt la situation dans laquelle une contestation de responsabilité risque de se faire jour (Amendement n° 7, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/006, p. 16).

La limitation explicite aux personnes physiques peut surprendre car les personnes morales ne peuvent évidemment pas souffrir de lésions corporelles. Elle permet néanmoins d'exclure de l'indemnisation tous les préjudices par répercussion que pourraient subir les personnes morales de droit privé ou de droit public suite à l'indisponibilité d'un travailleur ou d'un agent de la puissance publique.

L'article 9, § 2, exclut aussi des bénéficiaires du nouveau régime tous les tiers payeurs qui auraient été amenés à verser des prestations aux victimes en vertu de la loi ou d'un contrat, ou même, semble-t-il, à titre purement bénévole, et qui entendraient exercer ensuite un recours en remboursement contre le Fonds en se prévalant d'une subrogation légale ou d'un droit propre. La formule est suffisamment large pour exclure toutes les personnes ou organismes qui auraient versé des indemnités aux victimes (assureurs accidents du travail, assureurs RC automobile intervenu sur le fondement de l'article 29bis, assureurs maladie privés, assureurs accidents corporels, C.P.A.S., mutuelles,...). Celles-ci n'ont aucun recours contre le Fonds.

En revanche, on sera étonné que la loi ne prévienne aucune circonstance qui permettrait de refuser à la victime l'indemnisation. Le fait que la victime aurait contribué fautivement à la réalisation de son propre dommage ne paraît pas constituer une cause d'exonération. Même la faute intentionnelle de la victime qui aurait contribué, sciemment et volontairement, à produire le dommage, n'est pas explicitement érigée en cause de refus. Seul le principe général « *Fraus omnia corrumpit* » pourrait finalement justifier un tel refus.

§ 2 Les dommages réparables

9.- En délimitant les bénéficiaires, la loi limite aussi les dommages réparables sur la base de ce nouveau système d'indemnisation.

Comme la plupart des régimes fondés sur la survenance d'un accident, la loi du 13 novembre 2011 ne permet la réparation que des dommages dont la réparation présente un intérêt social prépondérant. Son intitulé le montre déjà puisqu'il ne vise que les dommages « corporels et moraux ». L'expression est sans doute malheureuse au regard des catégories traditionnelles du droit commun. Il aurait été préférable d'opposer les dommages moraux aux dommages économiques ou les dommages extrapatrimoniaux aux dommages patrimoniaux. Les dommages moraux, comme les dommages économiques, sont en effet des dommages consécutifs à une atteinte à l'intégrité physique qui, elle-même, peut se traduire dans des lésions corporelles ou un décès.

L'intention est néanmoins claire. L'article 9, § 2, répète que le Fonds n'indemnise que les dommages résultant de lésions corporelles, ce qui inclut, dans l'esprit des rédacteurs, le décès. Sous cette réserve, le principe qui guide l'indemnisation est celui de la réparation intégrale de tous les dommages économiques ou moraux qui résultent de ces lésions. Les dommages économiques et financiers purs (perte de bénéfices ou de profits, perte de clientèle, chômage immobilier,...) sont, quant à eux, oubliés.

Il est clair que les dommages économiques et financiers non consécutifs à des lésions corporelles sont exclus. Il y a lieu de rappeler cependant que des lésions corporelles infligées à une victime peuvent aussi entraîner des dommages économiques pour des tiers. On songe à l'employeur qui est privé de son travailleur pendant un temps déterminé. Celui-ci pourrait-il

prétendre bénéficier du régime nouveau ? Compte tenu des objectifs particuliers poursuivis par la loi, ces dommages devraient également être exclus.

10.- Les dommages qui peuvent être réparés par le Fonds sont évalués conformément aux règles applicables en droit commun (article 10, al. 1^{er}). Le législateur ajoute qu'il convient de tenir compte du caractère exceptionnel du dommage. Les travaux préparatoires parlent, quant à eux, d'un coefficient multiplicateur.¹⁷ D'un point de vue théorique, cet ajout peut surprendre

automoteurs. L'expression est malheureuse car cette loi n'institue pas une responsabilité particulière liée à la circulation des véhicules automoteurs, hormis celle qui découle de l'article 29bis. Il aurait été plus simple d'exclure simplement la responsabilité liée à l'utilisation des véhicules automoteurs dans la circulation. De cette façon, il est clair que les dommages qui résultent d'une collision en chaîne ou d'un accident comme celui survenu dans le tunnel du Mont Blanc ne sont pas visés. Certes, il existe un système d'indemnisation spécifique au bénéfice des usagers faibles de la route mais celui-ci ne concerne pas les conducteurs, qui sont donc laissés pour compte à la fois sur le fondement de l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 et sur le fondement de la loi nouvelle.

L'exclusion des dommages découlant de la responsabilité civile des véhicules automoteurs, des véhicules aériens et des véhicules maritimes, lacustres et fluviaux découle déjà implicitement de la définition légale de l'accident technologique puisque ces véhicules ne sont ni des immeubles, ni des ouvrages ni des installations (article 2, 1°).

L'exclusion des dommages indemnisés dans le cadre de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions dans les lieux accessibles au public suscite davantage de perplexité (article 3, § 3, 6°). Il s'agit d'une loi dont l'objectif est assez proche de celui poursuivi par la loi du 13 novembre 2011, si ce n'est qu'elle institue une responsabilité objective et non un règlement pour compte de qui il appartiendra. Tout d'abord, on observera que la formulation du point 6 diffère par rapport à celle utilisée dans les autres points. La référence aux dommages « indemnisés » semble indiquer que l'exclusion ne s'applique dans ce cas précis, que si les dommages ont été effectivement réparés par l'assureur ou le responsable. On sait, par ailleurs, que cette loi instituant une responsabilité objective à charge des exploitants d'un lieu accessible au public ne s'est pas, à l'expérience, révélée très efficace pour les victimes. Il aurait donc été préférable ne pas exclure ces dommages et de se contenter du caractère subsidiaire de l'intervention du Fonds.

La loi écarte enfin les dommages résultant des soins de santé visés par la loi du 31 mars 2010, ce qui se conçoit aisément. Il s'agit en effet d'un régime spécial d'indemnisation fondé sur la survenance d'un accident médical.

Par contre, la loi n'exclut pas les dommages dont la réparation est garantie par la loi sur les accidents du travail. Il est vrai que les premières victimes d'accidents technologiques majeurs sont les ouvriers et les employés travaillant sur les lieux mais ceux-ci pourront, en principe, bénéficier de l'intervention de l'assureur accidents du travail sur le fondement de la loi du 10 avril 1971. La loi ne présente donc guère d'utilité pour elles, d'autant que l'assureur accidents du travail fait partie de ces tiers payeurs qui devraient intervenir en premier rang, le Fonds commun de garantie automobile n'intervenant qu'à titre subsidiaire (voy. *infra* n° 14).

SECTION 5 : LE DEBITEUR DE L'INDEMNISATION

§ 1 Le Fonds de garantie automobile

13.- Le débiteur de l'indemnisation est, en première ligne, le Fonds commun de garantie automobile agréé par le Roi sur le fondement de l'article 19bis-2 de la loi du 21 novembre 1989 sur l'assurance automobile obligatoire (article 2, 4°). Le Fonds commun est le moteur du système d'indemnisation mis en place par la loi nouvelle. Il a d'ailleurs été associé directement à la rédaction de la proposition de loi.

Ce choix, apparemment justifié par l'expertise dont dispose le Fonds pour l'évaluation des dommages corporels, a été longuement discuté au motif que le Fonds commun de garantie automobile est une association d'assurances mutuelles dont font partie tous les assureurs actifs sur le marché belge de l'assurance automobile. Son indépendance pour assumer une mission de service public a été mise en doute. Certains ont alors proposé de confier la mission au Fonds d'indemnisation pour les actes intentionnels de violence mais cette suggestion n'a finalement pas été retenue.

Mme Lalieux a cependant observé que si cette indépendance pouvait être mise en doute dans le contexte de cette loi, elle devrait l'être également dans le cadre des autres missions d'indemnisation attribuées au Fonds commun par la loi du 21 novembre 1989.¹⁸ C'est oublier cependant que le Fonds, en raison de son statut d'association d'assurances mutuelles, doit précisément rendre compte de sa gestion à ses membres, à savoir les assureurs pratiquant la branche 10.

La question de savoir si le Fonds commun gèrera les dossiers d'indemnisation en toute indépendance est donc pertinente. On sait que dans le cadre de la catastrophe de Ghislenghien, le Fonds commun, mandaté il est vrai par les assureurs, ne s'est pas montré particulièrement généreux dans ses propositions de transaction...

Il faut cependant souligner que dans le cadre de la procédure d'indemnisation, le Fonds commun agit à la fois pour le compte de la Caisse nationale des calamités et pour le compte des assureurs qui pourraient avoir à supporter définitivement tout ou partie des montants versés aux victimes en cas d'insolvabilité du ou des responsables (voy. *infra* n° 21). Il assume ainsi une mission hybride teintée d'intérêts privés et d'intérêt général. Un auteur se demande à juste titre s'il n'aurait pas été plus simple de confier directement la mission d'indemnisation à la Caisse nationale des calamités.¹⁹

§ 2 *L'intervention subsidiaire du Fonds*

14.- Il est important de souligner que l'intervention du Fonds est subsidiaire par rapport à toute autre intervention dont pourrait bénéficier la victime et qui aurait pour objet de réparer les mêmes préjudices. La manière dont cette subsidiarité est exprimée dans la loi et dans les travaux préparatoires laisse planer de nombreuses ambiguïtés. L'article 9, § 3, indique que « l'indemnisation visée par la présente loi ne porte que sur la partie du dommage dont la prise en charge n'incombe pas à une personne visée au § 2 », c'est-à-dire les tiers payeurs subrogés ou bénéficiant en vertu de la loi qui les institue d'un droit propre en remboursement. La loi n'identifie pas clairement ces tiers payeurs.

Les travaux préparatoires affirment que le système ne s'applique qu'après intervention de la sécurité sociale, des assurances individuelles ou collectives de la victime et de l'assurance RC objective...²⁰ Cela signifie que le Fonds pourrait refuser d'intervenir non seulement pour réparer des dommages qui auraient déjà été effectivement indemnisés par un tiers payeur, ce

¹⁸ Rapport fait au nom de la Commission de l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture par J. Van den Bergh, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/011, p. 19.

¹⁹ J.-L. FAGNART, *op. cit.*, n° 60.

²⁰ Proposition de loi relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/001, p. 6.

qui se conçoit aisément, mais aussi pour des dommages dont la prise en charge incombe légalement à un tiers. Dans ce dernier cas, la victime risque donc d'être renvoyée à un autre débiteur, ce qui contrarie quelque peu l'objectif de la loi.

L'article 9, § 4, ainsi que l'article 17, laissent pourtant entendre que le Fonds pourrait exercer un recours contre les tiers payeurs visés à l'article 9, § 2, ce qui suppose que le Fonds ait néanmoins indemnisé la victime en dépit du caractère subsidiaire de son intervention... L'efficacité du système commande que l'indemnisation due par le Fonds ne soit précisément pas dépendante de l'intervention éventuelle d'un tiers payeur, tout au moins lorsque ce tiers n'a versé aucune indemnité à la victime ou n'a pas confirmé son intervention au moment où le Fonds est appelé, lui-même, à intervenir.²¹ Si le Fonds est intervenu au profit de la victime, il disposera dès lors d'un recours en remboursement *a posteriori* car la charge de l'indemnisation ne saurait reposer définitivement sur lui.

Pour une organisation efficace, il est vrai que les tiers payeurs sont tenus d'informer le Fonds de leur intervention ou de toute indemnisation qu'ils ont accordée (article 9, §2, al.2). Il va de soi que la victime ne peut cumuler les indemnités relatives à un même préjudice. Par contre, elle pourrait cumuler une prestation d'assurance en cas de décès qu'elle percevrait en qualité de bénéficiaire, avec les indemnités dues par le Fonds en qualité d'ayant droit de la victime. Les prestations d'assurance vie ont en effet un caractère forfaitaire.

§ 3 La subrogation du Fonds

15.- Après indemnisation, le Fonds est légalement subrogé à concurrence de ce qu'il a payé – la loi dit malencontreusement « l'indemnisation qu'il a accordée » - dans les droits et actions de la victime contre « le civilement responsable ainsi que l'assureur de la responsabilité » (article 9, § 4). Il est toujours hasardeux de délimiter le cercle des personnes contre lesquelles la subrogation est permise. Il aurait été plus sage de viser toutes les personnes à l'égard desquelles la victime peut faire valoir un droit à réparation.

De manière curieuse, le Fonds dispose aussi d'un droit de recours contre les tiers payeurs pour la partie du dommage qui aurait dû être prise en charge par eux (article 9, § 4). Comme indiqué ci-dessus, on comprend mal comment ce recours se concilie avec l'intervention en principe subsidiaire du Fonds. Quoi qu'il en soit, le Fonds peut donc, en principe, récupérer les sommes versées auprès des responsables ou de leurs assureurs, voire contre les organismes tiers payeurs qui n'auraient pas réglé les prestations dues à la victime alors qu'ils y étaient tenus.

L'article 9, § 4, précise que la victime qui n'aurait pas été indemnisée en totalité peut exercer ses droits pour ce qui lui reste dû par préférence aux personnes visées au § 2. Cette règle de préférence se justifie pleinement dans les rapports entre le Fonds subrogé et la victime. Elle ne fait que rappeler le principe énoncé par l'article 1252 du Code civil selon lequel on n'est jamais censé subroger contre soi-même. Par contre, elle n'a guère de sens pour les autres tiers payeurs visés par le §2, qui sont précisément les personnes contre qui le recours subrogatoire

²¹ On lit dans les travaux préparatoires que « Le mécanisme d'indemnisation ainsi mis en place peut être qualifié de subsidiaire dans la mesure où il n'intervient que dans l'hypothèse où la victime n'obtient pas complète indemnisation de la part de son assureur ou de sa mutualité, ou dans la mesure où elle ne peut bénéficier d'aucune intervention d'un assureur ou d'une mutualité (Rapport fait au nom de la Commission de l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture par J. Van den Bergh, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/011, p. 6).

pourrait être exercé par le Fonds mais qui ne disposent d’aucun droit contre le Fonds (art. 9, § 2).

En outre, le Fonds est habilité à demander le remboursement de ses frais de gestion ainsi que des autres frais qu’il a exposés et des honoraires qu’il a versés (article 17). Cette possibilité ne peut, quant à elle, s’expliquer par la subrogation. Seuls les débours occasionnés par le traitement du dossier de récupération sont ici visés.

SECTION 6 LA PROCEDURE D’INDEMNISATION

§ 1 La procédure d’aide aux victimes

16.- Dès qu’une catastrophe technologique de grande ampleur se produit, le Ministre de la Justice demande au parquet du lieu de la catastrophe (*sic*), de constituer une cellule d’accueil et d’accompagnement des victimes. Celle-ci dressera une liste des victimes, des ayants droit et de leurs avocats (article 6).

Sur demande du Ministre, la cellule communiquera au Fonds une première liste des victimes, de leurs ayants droit et de leurs avocats dans le mois de la publication au *Moniteur belge* de l’arrêté royal déclarant l’état de catastrophe technologique (article 7).

Les victimes d’un sinistre exceptionnel peuvent se faire connaître auprès de la cellule d’accueil dans les six mois de la publication ou directement auprès du Fonds (article 8). La loi ne prévoit toutefois aucun délai de prescription pour agir contre le Fonds.

Ces mesures permettront aux autorités publiques d’avoir une vue précise du nombre et de l’identité des victimes et de leurs avocats. Un reproche avait été adressé en ce sens aux autorités publiques lors de la catastrophe de Ghislenghien, parce qu’elles ne disposaient pas d’une connaissance précise de l’identité des victimes.

§ 2 La procédure d’indemnisation

17.- Une fois que l’accident technologique est reconnu comme sinistre exceptionnel, le Fonds prend d’initiative du premier contact avec les victimes identifiées pour leur proposer de traiter leur dossier. Le Fonds informe de son intervention les magistrats en charge de l’information ou de l’instruction du dossier répressif. La procédure étant facultative, celles-ci peuvent refuser cette intervention (article 11, § 1^{er}).

La procédure d’indemnisation instaurée par la loi est une procédure amiable et gratuite, tout au moins dans le chef des victimes (article 3, § 2, al. 2). Elle suppose que les victimes ou leurs ayants droit fournissent au Fonds tous les documents et renseignements demandés (article 11, § 2). En cas d’inertie, de refus ou de fraude, la victime est présumée avoir renoncé à ses droits.²² Cette présomption de renonciation est curieuse. Autant elle peut se concevoir en cas d’inertie ou de refus de communiquer les pièces, autant elle n’a pas de sens en cas de fraude.

²² Contrairement à Jean-Luc Fagnart, nous ne pensons pas que cette présomption légale pourrait faire l’objet d’une contestation devant les tribunaux sur pied de l’article 10, al. 2.

Il aurait été préférable de parler dans ce dernier cas d'une déchéance et non d'une présomption.

18.- Dès la publication au *Moniteur belge* de la décision du Comité des sages déclarant l'accident technologique comme sinistre exceptionnel, le Fonds est chargé de lancer des appels de fonds sur la base d'une première estimation des dommages, en tenant compte des informations reçues. On a, à juste titre, mis en doute que le Fonds puisse faire une telle estimation dans un délai aussi bref. Cette entreprise relève en effet de la gageure parce que toutes les victimes ne se seront pas encore manifestées à ce moment et que, s'agissant de lésions corporelles évolutives, la plupart des dommages graves ne seront pas quantifiables.

Dans les trois mois de la réception de la liste des victimes ou de la lettre recommandée lui adressée directement, le Fonds indique si le dommage peut être indemnisé (article 13). Si le Fonds estime qu'il y a lieu à indemnisation et que le dommage peut être quantifié, le Fonds formule une offre d'indemnisation à titre définitif. Si le dommage ne peut pas être quantifié, le Fonds propose le versement d'une indemnisation provisionnelle (article 14, §1^{er} et § 2). Il appartiendra ensuite à la victime d'adresser des demandes complémentaires en fonction de l'évolution des lésions. Le Fonds peut accorder des réserves médicales ou fiscales. Dans ce cas, il reste compétent pour indemniser le dommage tant que les réserves subsistent (art. 14, § 6).

Si le dommage n'est pas immédiatement quantifiable, le Fonds proposera d'organiser une expertise médicale amiable (article 14, § 3). Les médecins choisis respectivement par le Fonds et la victime établissent une convention d'exp(p)-10.3015(e)3.74(c)3.74(t)-2 e

s

dispositions pendant l'expertise quantifiable encore est lm

Le montant est payé dans les quinze jours de la réception de l'acceptation de l'offre. Dès réception de l'indemnisation à titre définitif, la victime renonce à toute action pendante ou à venir contre le responsable et son assureur pour le même dommage (art. 14, § 4). L'intention est clairement de barrer la route à toute tentative de la victime d'obtenir une indemnité supérieure au montant de la transaction.²⁴

L'article 10, alinéa 2, prévoit qu'en cas de désaccord avec les décisions du Fonds, la victime peut citer le Fonds en Belgique, soit devant le juge où s'est produit le sinistre exceptionnel, soit devant le juge de son ou de leur domicile, soit devant le juge du siège social du Fonds. Cette possibilité de recours ne devrait concerner que les décisions du Fonds mais non l'accord transactionnel qui serait intervenu entre le Fonds et la victime. Ceci est confirmé par les travaux préparatoires.²⁵ L'accord n'est pas une décision... On peut se demander si le recours est ouvert lorsque la victime ou ses ayants droit estiment que l'offre présentée est insuffisante ? Il nous semble que oui.

SECTION 7 : LE FINANCEMENT

20.- L'article 16 de la loi fait apparaître que le Fonds est financé en première ligne par les entreprises d'assurances agréées en branche 13 auxquelles les appels de fonds sont adressés.²⁶ Ces entreprises sont tenues de répondre aux appels et sont autorisées, pour ce faire, à constituer, en exemption d'impôts, des provisions techniques pour sinistres à régler au sens de l'article 16 de la loi relative au contrôle des entreprises d'assurances (article 16, § 3).²⁷

Les entreprises d'assurances répondent à l'appel de fonds en fonction de leurs parts de marché, à concurrence d'un montant global maximum de 50 millions d'euros par année civile (article 16, § 5). Les parts de marchés sont calculées selon les modalités définies par la loi (article 16, § 4, al. 2). Cette limite absolue d'intervention par année traduit l'engagement du marché de l'assurance en cas de catastrophe technologique majeure.²⁸ Le montant peut être modifié par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, mais seulement pour l'exercice suivant (article 16, § 5).

On sait que le Fonds peut récupérer les avances consenties ainsi que les frais exposés et honoraires versés auprès du tiers responsable, de son assureur, voire des institutions ou organismes visés à l'article 9, § 2 (article 17). Il rétrocède ensuite les montants récupérés aux entreprises d'assurances proportionnellement aux parts de marchés prises en compte pour les appels de Fonds (article 19).

21.- En l'absence de responsable ou s'il n'est pas possible de récupérer auprès du responsable tout ou partie des sommes versées, le Fonds se tourne alors vers la Caisse nationale des calamités afin d'obtenir le remboursement (article 18).

²⁴ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/001, p.8.

²⁵ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/001, p.8.

²⁶ Selon l'annexe du règlement général de contrôle, la branche 13 couvre la R.C. générale, c'est-à-dire toutes les responsabilités autres que celles mentionnées sous les numéros 10 (R.C. véhicules terrestres automoteurs), 11 (R.C. véhicules aériens) et 12 R.C. (R.C. véhicules maritimes, lacustres et fluviaux).

²⁷ Le plafond est fixé par le Roi. Ce dernier détermine les conditions et les limites de l'exonération fiscale des provisions (art. 16, § 3).

²⁸ Rapport fait au nom de la Commission de l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture par J. Van den Bergh, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, n° 53-1286/011, p. 34.

Si, au terme de la procédure judiciaire, le responsable est indéterminé ou indéterminable, la charge définitive de l'indemnisation, déduction faite des montants éventuellement récupérés, reposera en pareille hypothèse sur la Caisse nationale, donc sur la collectivité au titre de la solidarité nationale (article 20, al.1^{er}). Reste à savoir si la Caisse nationale aura les reins assez solides pour amortir ce choc si la catastrophe est de grande ampleur, d'autant que la loi ne prévoit explicitement aucune limite financière à son engagement.

Par contre, si la récupération par le Fonds est impossible, c'est-à-dire vraisemblablement en cas d'insolvabilité du ou des responsables, partielle ou totale, la charge définitive se répartira par moitié entre la Caisse nationale des calamités et le Fonds (article 20, al. 2). Ceci signifie qu'une moitié des dépenses non récupérables reposera alors sur le marché de l'assurance, plus précisément sur les assureurs agréés en branche 13 qui auront contribué à fonds perdus.

On perçoit mal la justification de cette contribution financière mise à charge du marché de l'assurance, d'autant que certains assureurs agréés en branche 13 couvrent des risques qui n'ont rien à voir avec des risques technologiques. On songe notamment aux assureurs RC vie privée. Quant aux assureurs qui couvrent réellement des risques technologiques, ils perçoivent certes une prime d'assurance, mais on ne peut pas pour autant affirmer qu'ils contribuent ainsi à créer voire à aggraver ces risques, en sorte qu'ils devraient intervenir même au-delà des garanties souscrites !

On rappellera cependant que les assureurs français furent aussi mis à contribution pour l'indemnisation des victimes du sang contaminé par le virus du SIDA.

CONCLUSION

22.- La loi qui vient d'être commentée poursuit un objectif qui mérite l'approbation, celui de garantir une indemnisation rapide des victimes d'un accident technologique majeur. Elle organise de manière obligatoire un règlement pour compte de qui il appartiendra à charge des assureurs agréés en branche 13. On peut se demander cependant s'il n'aurait pas été opportun d'étendre ce système à tous les dommages de masse même lorsque ceux-ci ne résultent pas d'un accident technologique majeur.

Ce faisant le législateur a aussi manqué l'occasion de rompre avec le principe le criminel tient le civil en état, principal responsable des retards d'indemnisation constatés lors de la catastrophe de Ghislenghien.

Concentré sur son unique objectif, le législateur a parfois perdu de vue des principes fondamentaux comme le droit à un procès équitable. Tant les expertises que les transactions sont en effet rendues opposables aux tiers qui n'y ont pas participé.

Partant d'une bonne intention, le texte comporte de nombreuses maladroites, approximations ou incohérences dans la définition de la catastrophe technologique de grande ampleur, dans l'utilisation des concepts, la classification des dommages réparables, l'énumération des dommages exclus ainsi que dans l'organisation des recours après indemnisation.