

# Principes d'indemnisation des dommages par les fonds

## Rapport de synthèse

Olivia Sabard,

Professeur de droit privé à l'Université d'Orléans, Centre de recherche juridique Pothier

Avant toute chose, je tiens à remercier pour leurs rapports nationaux le quatuor belge composé de Vincent Callewaert, Bertrand de Coninck, Bernard Dubuisson et Nicolas Estienne, pour le droit français, Matthieu Develay, Jonas Knetsch pour le droit allemand, Ricardo Pazos Castro pour le droit espagnol, Vincenzo Zeno-Zencovich pour le droit italien. J'espère avoir restitué le plus fidèlement possible le contenu de leurs manuscrits. Je compte de toute façon sur la discussion pour rectifier les erreurs et compléter les imprécisions.

Hormis l'Espagne qui n'a pas instauré de fonds d'indemnisation mais qui pour autant connaît des mesures ponctuelles de solidarité nationale<sup>1</sup>, l'Allemagne, la Belgique, la France et l'Italie ont toutes mis en place des fonds d'indemnisation pour prendre en charge des risques divers que le droit de la responsabilité civile ne pouvait ou n'avait pas à assumer. Par suite, la question se pose naturellement de savoir quels sont les principes d'indemnisation qui sont appliqués par ces fonds. Sont-ils assez proches de ceux mis en œuvre à l'occasion d'une action en responsabilité civile ? Quels sont également les emprunts de la procédure amiable qui règne au sein des fonds d'indemnisation à la procédure contentieuse ?

Une difficulté surgit pour répondre à ces questions. Les rapporteurs nationaux ont à l'unisson mis en évidence l'extrême diversité des régimes d'indemnisation. Dans un même pays, comme le souligne M. Develay à propos du droit français, il n'existe pas de principe d'indemnisation général commun à tous les fonds<sup>2</sup>. Il y a quasiment autant de procédures, de méthodes d'identification et d'évaluation des préjudices et de calculs d'indemnisation qu'il existe de fonds. On est à cet égard en droit de se demander si l'hétérogénéité des régimes n'est pas susceptible de nuire à l'objectif recherché d'une « juste, équitable et effective indemnisation »<sup>3</sup> des dommages, quelle qu'en soit leur cause. Toujours est-il que la synthèse du seul droit interne est des plus délicates, rendant bien difficile une synthèse comparative, sur ces aspects, des droits nationaux.

Toutefois, quelques traits généraux communs apparaissent à la lecture des rapports : l'indemnisation par les fonds se veut plus rapide, elle est assez largement dérogoire aux principes qui régissent la responsabilité civile, et d'un point de vue procédural, quelques libertés

---

<sup>1</sup> V. le rapport de R. Pazos Castro, p. 5.

<sup>2</sup> V. rapport, n° 1.

<sup>3</sup> En ce sens, A. d'Hauteville, *L'indemnisation par les fonds de garantie*, RISEO 2011-3, p. 120 et s., n° 24.

sont prises avec les garanties du procès civil. Cependant, dans le détail, nombre de divergences, à tout le moins de nuances, existent entre les différents systèmes étudiés.

Nous avons pris le parti de consacrer nos développements à la mise en œuvre de la réparation et de laisser ainsi de côté les conditions de l'indemnisation. D'un mot sur ces dernières, on peut souligner que les fonds d'indemnisation ont vocation à intervenir chaque fois qu'une responsabilité civile n'est pas ou ne peut pas être engagée, faute par exemple de connaître l'auteur du dommage, ou bien chaque fois que la responsabilité civile ne permet pas d'aboutir à une indemnisation effective, à défaut, notamment, pour la personne condamnée d'être solvable ou assurée.

La mise en œuvre de la réparation, quant à elle, suppose, pour être complet, d'être envisagée d'un double point de vue. Il convient de s'intéresser aussi bien aux règles de fond qu'aux règles de procédure qui s'appliquent à l'indemnisation par les fonds.

En conséquence, seront traités successivement les aspects substantiels (I) et les aspects procéduraux (II).

## **I- Aspects substantiels**

Les aspects substantiels sont au nombre de deux : d'une part, l'étendue de la réparation (A) et d'autre part, la méthodologie de la réparation (B).

### **A) Étendue de la réparation**

Déterminer l'étendue de la réparation commande au premier chef de mesurer la place du principe de la réparation intégrale en droit de l'indemnisation (1). Il faut aussi, à titre plus accessoire, rechercher si certaines circonstances sont prises en compte pour diminuer, voire supprimer le droit à réparation (2).

#### **1) Place du principe de la réparation intégrale**

À la question, les fonds d'indemnisation font-ils application du principe de la réparation intégrale, la réponse est pour l'essentiel négative. Nombreux sont en effet les systèmes à déroger au principe de la réparation intégrale alors pourtant qu'ils le privilégient lorsque la réparation est demandée au titre de la responsabilité civile<sup>4</sup>. Même le droit français des fonds d'indemnisation,

---

<sup>4</sup> F. Leduc et Ph. Pierre, *La réparation intégrale, études comparatives des droits nationaux*, Larcier, 2012.

qui reste le plus fervent partisan du principe de réparation intégrale – puisqu’il en fait bénéficier quasiment l’ensemble des victimes de dommages corporels – y renonce ponctuellement.

Les dérogations au principe de réparation intégrale empruntent des formes variées.

En premier lieu, la limitation de l’indemnisation peut le plus fréquemment résulter de la mise en place de **seuils de gravité** que le dommage doit atteindre pour que la victime puisse demander réparation. Par suite, lorsque le dommage est inférieur à ce seuil, il n’est purement et simplement pas indemnisé. Lorsqu’il lui est au contraire supérieur, la victime reçoit une réparation intégrale. En restreignant la catégorie des dommages réparables, en n’indemnisant pas tous les dommages, le seuil de gravité s’analyse avant tout en une condition de l’indemnisation. De tels seuils sont institués auprès de nombreux fonds. Ainsi, en Belgique, les victimes d’actes intentionnels de violence ne peuvent bénéficier d’une aide financière qu’à la condition d’avoir subi un préjudice physique ou psychique important<sup>5</sup>. Et la loi de préciser qu’un tel préjudice est important lorsque son montant excède 500 euros<sup>6</sup>, la Commission chargée de statuer sur la demande de la victime d’ajouter, quant à elle, qu’il en va de même lorsque le préjudice est permanent<sup>7</sup>. Toujours, en Belgique, le fonds d’indemnisation des dommages résultant des soins de santé n’indemnise les accidents médicaux que si le dommage subi par la victime est suffisamment grave<sup>8</sup>. Ce seuil de gravité est atteint dans quatre cas : le patient subit une invalidité permanente d’un taux égal ou supérieur à 25% ; le patient subit une incapacité temporaire de travail au moins pendant six mois consécutifs ou six mois non consécutifs sur une période de douze mois ; le dommage occasionne des troubles particulièrement graves, y compris d’ordre économique, dans les conditions d’existence du patient ; le patient est décédé. Dans un esprit similaire, le Fonds commun de garantie belge n’accorde un droit à réparation aux victimes d’accidents technologiques que s’il s’agit d’une catastrophe de grande ampleur<sup>9</sup>. De même, la législation allemande relative au Fonds de garantie automobile subordonne, lorsque l’accident a été causé par un véhicule non identifié, la réparation du *pretium doloris* à l’existence d’un dommage corporel particulièrement grave laissant la victime dans une situation inéquitable<sup>10</sup>. En France, il existe également de nombreux cas dans

---

<sup>5</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 1985, art. 31.

<sup>6</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 1985, art. 33, § 2.

<sup>7</sup> V. le rapport de N. Estienne, n° 11.

<sup>8</sup> V. le rapport de B. de Coninck, n° 21.

<sup>9</sup> V. le rapport de B. Dubuisson, n° 6 : est tenue pour une catastrophe technologique de grande ampleur un accident technologique, « 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 ».

<sup>10</sup> V. le rapport de J. Knetsch, p. 4.

lesquels un seuil de gravité du dommage est exigé. Il est en particulier opposé aux victimes d'infractions<sup>11</sup>, d'accidents médicaux et d'infections nosocomiales<sup>12</sup>.

Ainsi, il est troublant de constater la très grande hétérogénéité des solutions entre les pays européens, voire au sein d'un même pays. Le seuil de gravité est apprécié d'un point de vue tantôt quantitatif, avec, par essence, une dose d'arbitraire, tantôt qualitatif. Il est regrettable qu'un seuil commun n'existe pas, à tout le moins à l'intérieur d'un même pays. En l'état, les solutions sont fort peu compréhensibles pour les victimes<sup>13</sup>.

En second lieu, il peut être prévu des **plafonds d'indemnisation**. Ceux-ci sont chiffrés en valeur absolue, en pourcentage du dommage, ou déterminés en fonction des ressources de la victime ou de la valeur des biens endommagés. Ces plafonds existent en Allemagne notamment pour les victimes de dommages miniers<sup>14</sup>, en Belgique pour l'indemnisation des victimes d'actes intentionnels de violence, lesquelles ont droit à une « réparation équitable » sans pouvoir excéder le plafond fixé par la loi<sup>15</sup>, en Espagne pour les victimes d'événements catastrophiques, au Royaume-Uni pour les victimes d'infractions<sup>16</sup>, en Italie pour l'indemnisation des victimes d'accidents de la route<sup>17</sup> et d'accidents de chasse<sup>18</sup>, ou encore en France lorsqu'il s'agit d'évaluer le syndrome post-traumatique, les atteintes légères aux personnes et les atteintes aux biens indemnisés par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions<sup>19</sup>. Pour autant, M. Estienne remarque que les montants d'indemnisation alloués aux victimes d'actes intentionnels de violence sont généralement proches de ceux qui peuvent être obtenus par la voie judiciaire<sup>20</sup>.

En troisième lieu, il arrive aussi que les dommages-intérêts donnent lieu à **une évaluation forfaitaire**. Un tel système existe en Allemagne pour la réparation allouée aux victimes du sang

---

<sup>11</sup> V. le rapport de M. Develay, n° 17 : l'infraction doit avoir entraîné la mort, une incapacité permanente ou une incapacité totale de travail personnel égale ou supérieure à un mois.

<sup>12</sup> *Ibid.* Pour les accidents médicaux, V. CSP, art. D. 1142-1, qui utilise plusieurs critères de gravité, dont un taux d'IPP supérieur à 24 % ; pour les infections nosocomiales, V. CSP, art. L. 1142-1-1, qui vise un taux d'IPP supérieur à 25 % ou le décès.

<sup>13</sup> En ce sens, A. d'Hauteville, *L'indemnisation par les fonds de garantie, op. cit.*, n° 29.

<sup>14</sup> V. le rapport de J. Knetsch, p. 5.

<sup>15</sup> V. le rapport de N. Estienne, n° 13 : l'aide financière est limitée à un montant maximal de 62 000 euros, par cas et par requérant.

<sup>16</sup> *Indemnisation des victimes de la criminalité : comparaison des barèmes d'indemnisation en Europe*, note de l'Institut pour la Justice, 2013, p. 9, en ligne sur [www.institutpourlajustice.org](http://www.institutpourlajustice.org).

<sup>17</sup> V. le rapport de V. Zeno-Zencovich, n° 9 : « l'indemnisation couvre tant les dommages à la personne que les dommages matériels jusqu'à un maximum, respectivement, de € 5 millions et de € 1 million ».

<sup>18</sup> V. le rapport de V. Zeno-Zencovich, n° 10 : « Le maximum de l'indemnisation est de € 500.000 pour chaque accident, de € 387.000 pour chaque victime, et de € 129.000 pour les dommages causés aux animaux et aux choses ».

<sup>19</sup> V. le rapport de M. Develay, nos 26 et 28. Par exemple, le FGTI verse une indemnité, en cas d'atteinte aux biens ou en cas d'atteinte corporelle légère, au maximal égale au triple du montant mensuel du plafond de ressources visé par l'art. 706-14 du CPP.

<sup>20</sup> V. rapport, n° 8.

contaminé, du dopage forcé en RDA ou de catastrophes sanitaires passées<sup>21</sup>, ou encore en Espagne au bénéfice des victimes par ricochet des dommages causés par l'huile de colza<sup>22</sup>, ou enfin en France pour la réparation des dommages matériels par le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages<sup>23</sup>.

En dernier lieu, une entorse au principe de réparation intégrale peut moins souvent résulter de **l'exclusion de certains types de dommages**. Tantôt, l'exclusion est absolue, quel que soit le fait générateur de réparation. Ainsi, l'Espagne ne répare jamais les préjudices extrapatrimoniaux découlant d'un dommage corporel<sup>24</sup>. M. Pazos Castro précise à cet égard que l'État a surtout pour préoccupation de maintenir un revenu minimum aux familles<sup>25</sup>. Tantôt, l'exclusion est relative, en ce sens qu'elle est propre à certaines causes de dommages. Elle concerne parfois le dommage matériel. À titre d'exemple, le Fonds de garantie automobile allemand n'indemnise pas, seulement lorsque l'accident a été causé par un véhicule non identifié, le dommage causé au véhicule du demandeur<sup>26</sup>. Dans ces mêmes circonstances, le Fonds commun de garantie belge écarte la réparation du dommage matériel pur subi par la victime d'un accident de la circulation afin d'éviter, comme le précise M. Callewaert, les risques de fraude<sup>27</sup>. Il adopte la même solution en cas d'accident technologique<sup>28</sup>. Également, le Fonds français de garantie des assurances obligatoires de dommages ne répare pas toujours les dommages matériels<sup>29</sup>. L'exclusion peut aussi affecter les préjudices extrapatrimoniaux consécutifs à un dommage corporel. Pour illustration, le Fonds belge d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence n'indemnise pas le préjudice sexuel et le préjudice d'agrément<sup>30</sup>.

Les dérogations, plus ou moins importantes selon les pays, au principe de la réparation intégrale s'expliquent sans nul doute par des impératifs budgétaires, comme le souligne en particulier M. Zeno-Zencovich<sup>31</sup>, mais aussi par une hiérarchisation des dommages. M. Knetsch observe qu'il existe, en Allemagne, de grandes différences dans les montants des sommes allouées selon qu'il s'agit de « contribuer à réparer une injustice passée ou à se substituer » à une réparation accordée

---

<sup>21</sup> V. le rapport de J. Knetsch, p. 3-4.

<sup>22</sup> V. le rapport de R. Pazos Castro, p. 3.

<sup>23</sup> C. ass., art. R. 421-19. V. Y. Lambert-Faivre et S. Porchy-Simon, *Droit du dommage corporel*, Dalloz, 7<sup>e</sup> éd., 2011, n° 617.

<sup>24</sup> V. le rapport de R. Pazos Castro, p. 4.

<sup>25</sup> V. rapport, p. 3.

<sup>26</sup> V. le rapport de J. Knetsch, p. 4.

<sup>27</sup> V. rapport, n° 14.

<sup>28</sup> V. le rapport de B. Dubuisson, n° 9.

<sup>29</sup> Ph. le Tourneau, *Droit de la responsabilité et des contrats*, Dalloz, 9<sup>e</sup> éd., 2012, n° 2567 et s.

<sup>30</sup> V. le rapport de N. Estienne, n° 12.

<sup>31</sup> V. rapport, n° 8.

au titre de la responsabilité civile<sup>32</sup>. La tendance générale des législations n'en demeure pas moins de favoriser la réparation intégrale des atteintes à la personne.

Une autre question se pose concernant l'étendue de la réparation, celle de savoir si certaines circonstances ont pour effet de diminuer ou supprimer les sommes dues alors que par hypothèse, les conditions de l'indemnisation sont réunies.

## **2) Prise en compte de circonstances diminuant ou supprimant l'indemnisation**

Sans pouvoir parler de causes d'exonération, la réparation n'étant pas due par le responsable, certaines dispositions nationales prévoient la possibilité de moduler le montant des dommages-intérêts en fonction de certaines circonstances. Il est à cet égard surprenant que toutes les lois n'aient pas prévu de telles facultés de réduction ou de suppression de l'indemnité<sup>33</sup>. Lorsqu'au contraire, de telles circonstances sont retenues, il s'agit majoritairement de la faute de la victime. La prise en considération de la faute de la victime s'explique aisément. Il s'agit de mettre fin à la protection accordée à la victime lorsque celle-ci est, en raison de son comportement répréhensible, à l'origine du dommage qu'elle subit. La victime bénéficie de plus ou moins de clémence selon les pays. Tantôt, le standard de la faute est relevé en exigeant une faute qualifiée. C'est le cas du droit français en matière d'accidents de la circulation pour les victimes non conductrices<sup>34</sup>. Tantôt, une faute simple suffit, à l'image du droit belge en matière de violences intentionnelles<sup>35</sup> ou du droit français pour l'indemnisation des victimes d'infractions ou d'actes de terrorisme<sup>36</sup>. Les textes ne précisent pas toujours quel est l'effet de la faute requise, laissant à l'organe décisionnel la faculté d'apprécier si celle-ci réduira ou plus substantiellement, supprimera l'indemnité.

Il arrive également que d'autres considérations soient prises en compte. En guise d'exemples, le droit belge permet à la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence de s'intéresser à la situation financière de la victime<sup>37</sup> tandis que le droit anglais s'attache à examiner la coopération des victimes d'infractions avec les forces de police et le fonds, le casier

---

<sup>32</sup> V. rapport, p. 3.

<sup>33</sup> En ce sens, B. Dubuisson, à propos des accidents technologiques. V. son rapport, n° 8.

<sup>34</sup> V. le rapport de M. Develay, n° 18 : faute inexcusable, cause exclusive du dommage ou faute intentionnelle selon la situation de la victime.

<sup>35</sup> V. le rapport de N. Estienne, n° 9.

<sup>36</sup> CPP, art. 706-3.

<sup>37</sup> V. le rapport de N. Estienne, n° 9.

judiciaire de la victime, le comportement de la victime avant, pendant et après l'infraction<sup>38</sup>. La place accordée à de telles circonstances, étrangères parfois à la situation dommageable, n'est pas gênante dans la mesure où le droit à réparation est déconnecté ici d'une logique de responsabilité civile.

Les règles gouvernant l'étendue de la réparation exposées, il convient à présent de s'intéresser à la méthodologie de la réparation choisie par les fonds d'indemnisation.

## **B) Méthodologie de la réparation**

S'agissant de la méthodologie de la réparation, deux questions se posent. Tout d'abord, les fonds d'indemnisation ont-ils recours à une nomenclature des chefs de préjudice (1) ? Ensuite, disposent-ils d'un référentiel d'évaluation (2) ?

### **1) Nomenclature des chefs de préjudice**

Nombreux sont les droits nationaux à ne pas utiliser de nomenclature des chefs de préjudice. En particulier, cette question n'a pas lieu d'être en Allemagne s'agissant, à tout le moins, du préjudice extrapatrimonial découlant d'un dommage corporel, puisque « le droit allemand regroupe sous la notion de *pretium doloris* l'intégralité du préjudice de nature extrapatrimoniale »<sup>39</sup>.

Il n'en reste pas moins que les fonds d'indemnisation français font, quant à eux, une large place à la nomenclature des postes de préjudice découlant d'un dommage corporel, proposée par le rapport Dintilhac remis à la Chancellerie en 2005. Une circulaire du 22 février 2007 avait incité les juridictions à s'y référer<sup>40</sup>. Il semble que son utilisation se soit généralisée aux fonds d'indemnisation<sup>41</sup>. En effet, le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante comme l'Office d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales ont construit leur propre nomenclature mais celle-ci s'inspire très fortement de la nomenclature Dintilhac<sup>42</sup>. L'utilisation d'une nomenclature est vivement souhaitable dans la mesure où les fonds français octroyant aux victimes de dommages corporels une réparation intégrale, toute omission ou doublon peuvent alors être évités. Il est dans le même temps assez logique que les droits étrangers, qui admettent nombre d'entorses au principe de la réparation intégrale, n'aient

---

<sup>38</sup> *Indemnisation des victimes de la criminalité : comparaison des barèmes d'indemnisation en Europe*, note de l'Institut pour la Justice, *op. cit.*, p. 9.

<sup>39</sup> V. le rapport de J. Knetsch, p. 5.

<sup>40</sup> Circulaire n° 2007-05 de la Direction des Affaires civiles et du Sceau relative à l'amélioration des conditions d'exercice du recours subsidiaire des tiers payeurs en cas d'indemnisation du dommage corporel.

<sup>41</sup> V. le rapport de M. Develay, n° 28.

<sup>42</sup> Celles-ci sont en ligne sur le site des fonds ([www.fiva.fr](http://www.fiva.fr) et [www.oniam.fr](http://www.oniam.fr)).

pas adopté de nomenclature des postes de préjudices. Toutefois, une nomenclature peut aussi avoir son utilité lorsqu'il n'est pas fait application du principe de la réparation intégrale. Par exemple, la loi belge régissant l'indemnisation des victimes de violences intentionnelles a établi sa propre nomenclature afin de préciser quels chefs de préjudice peuvent donner lieu à indemnisation<sup>43</sup>.

Qu'en est-il des référentiels d'évaluation ?

## 2) Référentiel d'évaluation

Des référentiels d'évaluation existent principalement en Belgique et en France.

En Belgique, la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence utilise un barème d'indemnisation, officieux et confidentiel, intitulé « Critères pour le calcul du montant de l'aide »<sup>44</sup>. S'agissant des accidents médicaux, M. de Coninck précise que le fonds n'a pas encore de ligne directrice claire<sup>45</sup>. En effet, le Conseil d'administration du fonds recommande l'utilisation des différents barèmes existants tout en tenant compte de la situation individuelle de la victime<sup>46</sup> mais il souhaiterait que le Fonds, sur la base de son expérience, élabore son propre cadre de référence en ce qui concerne l'évaluation du degré d'invalidité<sup>47</sup>. En France, certains fonds, à l'image du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) et de l'Office d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) ont élaboré leur propre référentiel, sans que ceux-ci aient pour autant la même ampleur. Tandis que le barème du FIVA ne porte que sur l'indemnisation du préjudice moral des victimes par ricochet, celui de l'ONIAM s'intéresse au *pretium doloris*, au déficit fonctionnel permanent, au préjudice esthétique et au préjudice d'affection. Les autres fonds appliquent, quant à eux, les référentiels officieux des cours d'appel<sup>48</sup>.

Tous ces référentiels ne sont qu'indicatifs en raison de la nécessité de prendre en considération la particularité de chaque situation. L'application mécanique d'un référentiel n'est absolument pas envisageable.

Ces référentiels ont le mérite de permettre aux victimes d'avoir une idée de l'étendue de leur droit à réparation mais également de tenter d'unifier les pratiques indemnitaires. Le FIVA et l'ONIAM

---

<sup>43</sup> V. pour la détermination des chefs de préjudice, le rapport de N. Estienne, n° 12.

<sup>44</sup> V. le rapport de N. Estienne, n° 8.

<sup>45</sup> V. rapport, n° 21.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> A. d'Hauteville, *L'indemnisation par les fonds de garantie, op. cit.*, n° 33.



justifient clairement l'existence de leurs référentiels par le souci de garantir au mieux l'égalité de traitement des demandeurs sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, on peut regretter que les fonds, à l'intérieur d'un même État, n'utilisent pas un référentiel unique, qui serait par suite transversal et plus lisible pour les victimes. Une harmonisation des barèmes serait de nature à éviter, autant que faire se peut, des inégalités de traitement ou des incohérences.

Au terme de l'étude des aspects substantiels du sujet, on peut constater une tendance commune des pays européens à indemniser moins largement les victimes que lorsque la réparation est due au titre de la responsabilité civile. La méthodologie, en revanche, ne paraît pas s'éloigner profondément de celle qui est appliquée par les juridictions.

Qu'en est-il des aspects procéduraux ?

## **II- Aspects procéduraux**

Concernant les aspects procéduraux, deux points méritent d'être précisés : d'une part, le déroulement de la procédure devant le fonds (A), d'autre part, les voies de recours ouvertes contre la décision du fonds (B).

### **A) Déroulement de la procédure devant le fonds**

Il incombe quasiment toujours à la victime de prendre l'initiative de solliciter une indemnisation. Sa demande est enfermée dans des délais, variables bien évidemment selon les cas, pouvant paraître extrêmement courts comme en Espagne<sup>49</sup> ou plus raisonnables comme en Belgique<sup>50</sup>. Il existe une exception à cette règle au bénéfice des victimes belges d'accidents technologiques, qui sont, pour leur part, contactées par le Fonds commun de garantie<sup>51</sup>.

La procédure est toujours amiable. Dans certains pays, elle est ouverte simultanément à la voie contentieuse, les victimes ont ainsi le choix, comme en Belgique pour les accidents médicaux<sup>52</sup> et

---

<sup>49</sup> Par exemple, pour les victimes du sang contaminé, le délai est de deux mois suivant la publication du décret royal prévoyant le droit à indemnisation ; pour les victimes de situations d'urgence ou de nature catastrophique, le délai est d'un mois à compter de la cessation du fait nuisible (V. le rapport de R. Pazos Castro, p. 5).

<sup>50</sup> Pour les actes intentionnels de violences, le délai est de trois ans (V. les précisions sur le point de départ dans le rapport de N. Estienne, n° 6) ; pour les accidents médicaux, la demande doit être formée dans les cinq ans à partir du jour qui suit celui où le demandeur a eu connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne à l'origine du dommage, ou dans les vingt ans à partir du jour qui suit celui où s'est produit le fait qui a causé le dommage (V. le rapport de B. de Coninck, n° 29) ; pour les accidents automobiles, la victime doit s'adresser au Fonds commun de garantie dans un délai de cinq ans à dater de l'accident (V. le rapport de V. Callewaert, n° 15).

<sup>51</sup> V. le rapport de B. Dubuisson, n° 17.

<sup>52</sup> V. le rapport de B. de Coninck, n° 6.

pour les accidents technologiques<sup>53</sup>, ou en France pour les accidents médicaux et l'amiante<sup>54</sup> de saisir le fonds d'indemnisation ou le juge.

La procédure suit toujours le même cheminement : la demande d'indemnisation est d'abord instruite (1), elle donne lieu ensuite à une décision du fonds d'indemnisation, après laquelle intervient la réponse de la victime en cas d'offre d'indemnisation (2). Reprenons ces différentes étapes.

### 1) Instruction de la demande

Au sujet de l'instruction de la demande, plusieurs précisions doivent être apportées.

En premier lieu, **l'entité qui assure l'instruction de la demande** est très hétérogène selon les systèmes. Tantôt, c'est le fonds lui-même qui examine la demande, à l'image en France, du FIVA ou pour certains cas d'ouverture, de l'ONIAM<sup>55</sup>, ou en Belgique, du Fonds d'indemnisation des dommages résultant des soins de santé<sup>56</sup> ; tantôt, c'est un autre organe. Dans ce dernier cas, ledit organe peut dépendre du fonds comme en Allemagne pour l'indemnisation des victimes du dopage forcé en RDA<sup>57</sup>, en Belgique pour le droit à réparation des victimes de violences intentionnelles<sup>58</sup>, ou en France<sup>59</sup>, ou même y être extérieur, comme en Allemagne où ce sont des compagnies d'assurance, une autorité administrative ou encore une administration fédérale qui peuvent être chargées d'instruire la demande<sup>60</sup>. S'agissant de l'Espagne, où l'indemnité n'est pas versée par un fonds mais par l'État, l'examen de la demande est réalisé par une commission désignée spécialement par le législateur<sup>61</sup>.

En second lieu, **la mission de l'organe d'instruction** est en revanche assez semblable partout. Il s'agit de procéder à un examen simplifié de la demande dans le but de déterminer si les conditions d'ouverture sont réunies et si le dommage invoqué par la victime est de ceux qui reçoivent indemnisation. Un tel examen permet de garantir la célérité de la procédure, car l'analyse juridique est plutôt réduite<sup>62</sup>. Pour ce faire, l'organe d'instruction dispose bien

---

<sup>53</sup> V. le rapport de B. Dubuisson, n° 3.

<sup>54</sup> V. le rapport de M. Develay, n° 23.

<sup>55</sup> Le cas pour le benfluorex, V. le rapport de M. Develay, n° 22.

<sup>56</sup> V. le rapport de B. de Coninck, nos 32 et 36.

<sup>57</sup> L'organe d'instruction est le conseil créé auprès du Ministère fédéral de l'Intérieur (V. le rapport de J. Knetsch, p. 6).

<sup>58</sup> C'est la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, V. le rapport de N. Estienne, n° 3.

<sup>59</sup> Le cas des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (CRCI) pour l'ONIAM et des commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) pour le FGTI. V. le rapport de M. Develay, n° 22.

<sup>60</sup> V. le rapport de J. Knetsch, p. 7.

<sup>61</sup> V. le rapport de R. Pazos Castro, p. 5.

<sup>62</sup> J. Knetsch, *Le droit de la responsabilité et les fonds d'indemnisation*, LGDJ, Bibl. droit privé t. 548, 2013, n° 453, p. 318.

évidemment des éléments de preuve apportés par la victime, lesquels sont censés démontrer que les conditions de l'indemnisation sont réunies. Ces conditions sont le plus souvent allégées par rapport à celles qui sont traditionnellement exigées dans le cadre d'une action en responsabilité<sup>63</sup>. Certains organes disposent aussi d'un important pouvoir d'investigation. À titre d'exemple, en Allemagne, il est possible, dans certains cas, pour l'organe d'instruction de recueillir par lui-même des éléments de preuve (« principe de l'enquête d'office »)<sup>64</sup>. De même, en Espagne, dans les situations d'urgence ou de nature catastrophique, la Direction Générale de la protection civile et des urgences peut entreprendre des inspections<sup>65</sup>. En Belgique, le Fonds d'indemnisation des dommages résultant des soins de santé a même l'obligation de désigner un expert, à moins que la demande ne soit manifestement irrecevable ou non fondée, ou que l'ensemble des parties à la procédure y renonce<sup>66</sup>. Il peut aussi demander à des tiers la remise de documents ou des renseignements<sup>67</sup>, ou faire appel à des sapiteurs<sup>68</sup>. Ainsi, la possibilité existe toujours dans l'ensemble d'ordonner des mesures d'instruction, qu'il s'agisse d'entendre les personnes dont l'audition est utile ou de désigner un expert. Les règles applicables veillent en général à respecter le principe du contradictoire<sup>69</sup>. Toutefois, à cet égard, les effets de l'expertise en Belgique en matière d'accidents technologiques sont notables, puisque celle-ci est opposable à l'auteur, au civilement responsable, à l'assureur de responsabilité, à la Caisse nationale des calamités ainsi qu'à tout tiers, même si ceux-ci n'y ont pas participé, occultant totalement le principe du contradictoire<sup>70</sup>.

En contrepartie des pouvoirs d'investigation de l'organe d'instruction, la victime est parfois assujettie à une obligation de collaboration, à l'image de l'Allemagne<sup>71</sup> ou de la Belgique en matière d'accidents technologiques, où son non-respect peut être interprété comme une renonciation de la victime à ses droits<sup>72</sup>.

Au terme de cet examen, l'organe d'instruction émet un avis, qu'il transmet à l'organe décisionnel. L'opinion de l'organe d'instruction ne s'impose pas au fonds, qui restera libre d'accueillir ou de rejeter la demande de la victime.

---

<sup>63</sup> V. en ce sens notamment le rapport de M. Develay, n° 16 et le rapport de J. Knetsch, p. 6.

<sup>64</sup> V. le rapport de J. Knetsch, p. 6.

<sup>65</sup> V. le rapport de R. Pazos Castro, p. 5.

<sup>66</sup> V. le rapport de B. de Coninck, n° 11.

<sup>67</sup> V. le rapport de B. de Coninck, n° 32 : en cas de refus, les tiers sont condamnés au paiement d'une indemnité forfaitaire de 500 € par jour de retard, pendant au maximum trente jours.

<sup>68</sup> V. le rapport de B. de Coninck, n° 35.

<sup>69</sup> Par exemple, pour l'indemnisation en Belgique des accidents médicaux (V. le rapport de B. de Coninck, n° 35).

<sup>70</sup> V. le rapport de B. Dubuisson, n° 18.

<sup>71</sup> V. le rapport de J. Knetsch, p. 6.

<sup>72</sup> V. le rapport de B. Dubuisson, n° 17.

En dernier lieu, un certain nombre de **garanties** sont accordées à la victime par l'organe d'instruction. D'une part, la célérité de la procédure est assurée. En effet, l'ensemble des textes prévoit des délais d'instruction censés parvenir à un traitement rapide de la demande, ils sont au maximum de six mois<sup>73</sup>. Toutefois, en pratique, ces délais sont souvent un peu plus longs. D'autre part, l'organe d'instruction s'efforce d'offrir des garanties d'impartialité et d'indépendance. En Espagne, elles sont prévues spécialement par un décret royal de 2005<sup>74</sup>. En Allemagne, M. Knetsch affirme que ces garanties sont pour l'essentiel effectives<sup>75</sup>. Ces garanties peuvent en particulier susciter des difficultés lorsque l'organe d'instruction est composé de représentants des victimes, comme en France au sein des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (CRCI) et des commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), ou lorsqu'il est composé d'assureurs, tel que le Fonds commun de garantie belge<sup>76</sup>. M. Dubuisson s'interroge, en raison de sa composition, sur le degré d'indépendance de ce dernier<sup>77</sup>. On pourrait en effet soutenir que les associations de victimes ou les associations d'assureurs sont à la fois juges et parties. Toutefois, un équilibre est souvent trouvé dans la mesure où ces deux catégories de représentants sont toutes les deux présentes, les différents membres se contrôlent alors mutuellement<sup>78</sup>. Par exemple, dans les commissions françaises, figurent à côté des représentants des victimes, des représentants des responsables éventuels<sup>79</sup>. Enfin, la procédure d'instruction ne fait pas l'objet de publicité, ce qui garantit la confidentialité du dossier.

Suite à l'instruction, interviennent la décision du fonds puis celle de la victime en cas d'offre d'indemnisation.

## 2) Décisions du fonds et de la victime

La **réponse du fonds**, pour commencer, mérite plusieurs précisions.

Tout d'abord, l'**organe décisionnel** est varié. Tantôt, il s'agit de l'organe d'instruction comme en Allemagne<sup>80</sup>, en Belgique pour les violences intentionnelles<sup>81</sup>, ou en France pour les infractions,

---

<sup>73</sup> Par exemple, délai de six mois à compter de la réception de la demande pour le Fonds belge des accidents médicaux (V. le rapport de B. de Coninck, n° 37), délais toujours inférieurs à un an en France (V. le rapport de M. Develay, n° 25).

<sup>74</sup> V. le rapport de R. Pazos Castro, p. 2.

<sup>75</sup> V. rapport p. 6.

<sup>76</sup> V. le rapport de B. Dubuisson, n° 13.

<sup>77</sup> V. rapport, n° 13.

<sup>78</sup> En ce sens, J. Knetsch, *Le droit de la responsabilité et les fonds d'indemnisation*, *op. cit.*, p. 316, n° 452.

<sup>79</sup> Par exemple, sont représentés dans les CRCI les professionnels de santé et les assureurs ; dans le CA du FIVA, les organisations patronales.

<sup>80</sup> V. le rapport de J. Knetsch, p. 7.

<sup>81</sup> V. le rapport de N. Estienne, n° 7.

les commissions d'indemnisation des victimes d'infractions ayant le caractère de juridictions civiles qui se prononcent en premier ressort<sup>82</sup>.

Tantôt, il s'agit du fonds d'indemnisation comme en règle générale en France<sup>83</sup> ou en Belgique pour les accidents technologiques<sup>84</sup>. Dans le cas d'une telle dissociation entre instruction et décision, il est assez rare en pratique que le fonds ne se conforme pas à l'avis rendu.

À noter le cas particulier de l'Espagne, où, en l'absence de fonds, la décision est prise par l'État, précisément par le Ministère compétent<sup>85</sup>.

Ensuite, **la nature de la décision** est, quels que soient les systèmes<sup>86</sup>, duale. Soit l'organe décisionnel formule une offre d'indemnisation, soit il rejette la demande de la victime. Cette décision doit intervenir dans des délais réglementés<sup>87</sup>, gouvernés par un impératif de célérité. L'offre d'indemnisation peut être définitive ou simplement provisoire lorsque l'indemnité n'est pas encore quantifiable<sup>88</sup>.

En cas d'offre d'indemnisation, la **réponse de la victime** peut être d'accepter ou de refuser si elle juge l'offre insuffisante. En cas de silence, elle est présumée avoir refusé<sup>89</sup>. L'acceptation de l'offre par la victime vaut en règle générale transaction et emporte en conséquence renonciation à exercer une action en justice afin d'éviter tout cumul d'indemnités<sup>90</sup>. Quelques spécificités de régime sont à noter. En Belgique, s'agissant des accidents technologiques, la transaction est opposable au responsable, à son assureur de responsabilité, à la Caisse nationale des calamités et aux tiers payeurs, ce qui n'est pas, souligne M. Dubuisson, sans porter atteinte au principe de la relativité des conventions<sup>91</sup>. En France, la victime bénéficie dans certains cas d'un droit de dénoncer la transaction dans les quinze jours après l'acceptation<sup>92</sup>.

L'acceptation est suivie du paiement, fractionné ou intégral de l'indemnité, qui doit avoir lieu dans des délais relativement courts<sup>93</sup>.

Dans certains cas, la victime dispose d'une voie de recours contre la décision du fonds.

---

<sup>82</sup> V. le rapport de M. Develay, n° 3.

<sup>83</sup> V. le rapport de M. Develay, n° 22.

<sup>84</sup> V. le rapport de B. Dubuisson, n° 19.

<sup>85</sup> V. le rapport de R. Pazos Castro, p. 5

<sup>86</sup> All., Belg., Esp., Fr.

<sup>87</sup> Par exemple, six mois à compter du rapport d'expertise pour le Fonds commun de garantie (V. le rapport de B. Dubuisson, n° 19).

<sup>88</sup> Le cas en Belgique en matière d'accidents médicaux (V. le rapport de B. de Coninck, n° 42) et d'accidents technologiques (V. le rapport de B. Dubuisson, n° 18).

<sup>89</sup> De surcroît après relance en Belgique : V. les rapports de B. de Coninck, n° 40 et de B. Dubuisson, n° 19.

<sup>90</sup> En Belgique pour les accidents technologiques (V. le rapport de B. Dubuisson, n° 19) ; en Espagne (V. le rapport de R. Pazos Castro, p. 5) ; en France (V. le rapport de M. Develay, n° 23).

<sup>91</sup> V. rapport, n° 19.

<sup>92</sup> V. le rapport de M. Develay, n° 23.

<sup>93</sup> En guise d'exemple, dans les quinze jours qui suivent la réception de l'offre pour les accidents technologiques en Belgique (V. le rapport de B. Dubuisson, n° 19) ; au maximum dans les deux mois suivant l'acceptation de l'offre par la victime en France (V. le rapport de M. Develay, n° 25).

## B) Voies de recours contre la décision du fonds

Un recours peut exister contre la décision du fonds dans plusieurs hypothèses : lorsque le fonds ne formule pas d'offre, ou lorsque la victime n'accepte pas l'offre faite par le fonds car elle la juge insuffisante. L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et la France reconnaissent une telle possibilité. Lorsqu'un tel recours existe, quelle est sa **nature** ? Dans certains droits nationaux, un recours non juridictionnel préalable est parfois prévu. En Allemagne, en matière d'accidents de la route, la contestation doit être d'abord portée devant une commission de régulation qui devra adresser au demandeur une nouvelle offre d'indemnisation. En cas de refus de cette offre, une instance d'arbitrage, interne au Fonds de garantie automobile, est saisie avant que le demandeur ne puisse s'adresser aux juridictions civiles<sup>94</sup>. En Espagne, un recours administratif doit au préalable être formé contre la décision de l'État. Pour autant, le plus souvent, le recours est juridictionnel. Sur la question de la **juridiction compétente**, il règne en la matière une grande hétérogénéité. Lorsqu'il existe un dualisme juridictionnel, ce sont, selon les pays, les juridictions judiciaires ou les juridictions administratives qui connaissent du recours. Le choix entre les deux ordres de juridictions est lié à la nature de l'organe décisionnel mais aussi à d'autres considérations, tenant aux délais et aux niveaux d'indemnisation. C'est pour ces raisons qu'en France, le contentieux est entre les mains du juge judiciaire. En Belgique, il incombe selon les matières au juge judiciaire<sup>95</sup> ou au juge administratif<sup>96</sup>, tout comme en Allemagne<sup>97</sup>. En outre, le recours est, selon les pays, formé devant les juridictions de première instance, comme en Espagne ou en Belgique pour les seuls accidents médicaux<sup>98</sup>, ou devant la cour d'appel, à l'image de la France<sup>99</sup>. Une telle diversité révèle la difficulté à déterminer la nature de la décision des fonds, juridictionnelle ou non. Surtout, elle n'est pas sans conséquence sur le nombre de chances d'obtenir la réformation de la décision. Enfin, le contentieux est dévolu tantôt à une juridiction unique<sup>100</sup>, tantôt à une pluralité de juridictions<sup>101</sup>. La première solution a le mérite de centraliser le contentieux, partant d'unifier la

---

<sup>94</sup> V. le rapport de J. Knetsch, p. 7.

<sup>95</sup> Compétence des juridictions judiciaires pour les accidents médicaux, (V. le rapport de B. de Coninck, n° 41), pour les accidents technologiques (V. le rapport de B. Dubuisson, n° 3).

<sup>96</sup> Pour les violences intentionnelles, compétence du Conseil d'État, V. le rapport de N. Estienne, n° 3.

<sup>97</sup> V. le rapport de J. Knetsch, p. 8 : si l'organe décisionnel est une autorité administrative, le recours est exercé devant les juridictions administratives ou sociales ; si c'est un organisme privé ou le fonds lui-même, le recours est porté devant les tribunaux civils.

<sup>98</sup> V. le rapport de B. de Coninck, n° 41.

<sup>99</sup> V. le rapport de M. Develay, n° 24.

<sup>100</sup> Le cas en France lorsque la cour d'appel de Paris est compétente (ONIAM, V. le rapport de M. Develay, n° 24).

<sup>101</sup> Le cas en France chaque fois que la cour d'appel compétente est celle dans le ressort de laquelle se situe le domicile du demandeur (FIVA, V. le rapport de M. Develay, n° 24) ; en Belgique pour les accidents technologiques (V. le rapport de B. Dubuisson, n° 19).

jurisprudence. Toutefois, la seconde permet d'éviter l'encombrement d'une juridiction et privilégie le principe de proximité des citoyens avec la justice.

En conclusion, le droit de l'indemnisation par les fonds est marqué du sceau de la complexité et de la diversité. Il serait à souhaiter, dans l'intérêt des victimes, que ces différences, tant internes qu'euro péennes, soient réduites à ce qui est strictement nécessaire.