

## **ITALIE**

### **Panorama général et typologie des fonds.**

#### **Principes d'indemnisation des dommages par les fonds.**

*(Vincenzo Zeno-Zencovich – professeur à l'Université Roma Tre)*

**1.** Il est utile de distinguer, d'abord, entre les fonds qui ont la fonction de faire face à des événements liés au monde du travail, et les autres fonds.

Les premiers existent dès la fin du XIX siècle et se sont progressivement épanouis : l'assurance contre les accidents sur le travail ; l'assurance-maladie ; l'assurance-chômage.

Les mécanismes de ces formes de garantie sont très complexes mais sont assez uniformes dans les différents pays de l'UE.

Dans la mesure qu'ils font partie intégrale du modèle d'état social européen, ils sont très éloignés du système de la responsabilité civile. En surcroît la plupart du contentieux relatif à ce domaine est, en Italie, consignée à la compétence du juge du travail ("*Giudice del lavoro*"), et donc spécialisé dans ce champ du droit.

Le seul cas de connexion avec le droit de la responsabilité est le cas de faute de l'employeur pour le dommage subi par son employé. Mais il s'agit d'une responsabilité qui ne rentre pas dans la garantie du fond d'indemnisation.

Bien que ces fonds se situent dans un contexte éloigné du domaine de la responsabilité civile, leur fonctionnement peut être utile comme modèle – positif ou négatif – pour les autres fonds qui seront analysés dans ce rapport.

**2.** Mais à côté des traditionnels fonds du monde du travail existent en Italie une pluralité des fonds de garantie pour des événements productifs de dommage, généralement assez graves.

Voici une liste approximative :

- 1. Fond de garantie pour les victimes d'accidents de la route*
- 2. Fond de garantie pour les victimes de la chasse*

3. *Procédures d'indemnisation pour les victimes du devoir*
4. *Procédures d'indemnisation pour les victimes du terrorisme*
5. *Fond de solidarité pour les victimes de l'extorsion et de l'usure*
6. *Fond de garantie pour les victimes des vaccinations obligatoires*
7. *Fond de garantie pour les dépôts bancaires*
8. *Fond de garantie des touristes en cas de faillite de l'organisateur du voyage*

Les derniers deux fonds sont liés à des événements économiques qui ne sont pas, nécessairement, liés à un fait illicite, et ne seront pas considérés dans cet exposé.

Il faut ajouter que l'Italie n'a pas encore mis en place la Directive 2012/29 sur la protection des victimes de la criminalité.

**3.** Nous pouvons, à ce point, distinguer entre les fonds qui sont directement liés au phénomène assurantif proprement dit (accidents de la route, accidents de la chasse) ; et les systèmes qui rentrent dans une plus générale obligation de sécurité et de solidarité de l'État envers ses citoyens.

Les premiers deux ont comme prémisses un fait illicite qui en soi serait couvert par une assurance obligatoire. Toutefois celle-ci ne peut pas être invoquée soit parce que l'auteur du fait est resté inconnu, soit parce que, bien qu'identifié, il n'a pas une couverture assicrative.

Les fonds sont financés par des contributions obligatoires provenant des primes payées par tous les sujets assurés. Il s'agit donc d'une forme de solidarité qui pèse sur une classe bien identifiée : propriétaires de véhicules, chasseurs.

Dans les autres cas les prémisses sont différentes : un crime qui suscite une grande alarme sociale et génère un mouvement de solidarité envers la victime (du devoir, du terrorisme, de l'extorsion). Ou bien un dommage sans responsables qui a été causé dans l'intérêt général (vaccination).

On peut ajouter que sauf dans ce dernier cas (le fond a été accru pour gérer aussi les cas de sang contaminé), dans tous les autres cas les

normal remèdes de la responsabilité civile ne peuvent pas être exercés, soit parce que l'auteur est inconnu, soit parce qu'il serait extrêmement difficile d'obtenir la réparation directement par les auteurs.

**5.** Cela suggère des considérations de politique du droit. Le droit civil est un droit flexible qui peut s'adapter aux besoins d'une société qui change, et change beaucoup (de l'époque romaine jusqu'au XXI siècle). Mais il n'offre pas des solutions au croissant besoin de sécurité qui caractérise l'état social européen. Donc dans tous ces cas la responsabilité civile et les fonds de garantie ne se trouvent pas en opposition ou en concurrence. Les deuxièmes offrent des solutions qui ne rentrent pas dans la panoplie du premier. Cela peut expliquer pourquoi dans un grand pays comme les États Unis, où le niveau de protection social est inférieure, la responsabilité civile connaît un si grand essor.

Bien entendu, dans la perspective de la victime, c'est toujours la loi, dans ses multiples aspects, qui offre un remède, peu importe par quels parcours, pourvu qu'ils soient certains et rapides. Il convient donc d'avoir une vision plus systématique du phénomène qui ne se borne pas aux seuls traditionnels moyens du droit civil (contrat, responsabilité civile, enrichissement indu), mais qui comprend une multiplicité d'autres outils.

**6.** Dans ce cadre d'ensemble il faut inclure aussi le système du droit et du procès pénal. En Italie – sur la base d'un modèle importé par la France napoléonienne – le sujet endommagé peut présenter sa demande de dommage-intérêts sous la forme de la partie civile dans le procès pénal. Bien qu'il soit assez difficile qu'il obtiendra une décision effectivement exécutable, le procès pénal sert deux fonctions. La satisfaction morale, qui clairement ne peut pas être la fonction d'un fond de garantie. En deuxième lieu, la vérification des faits souvent constitue la base pour que le fond puisse opérer en vérifiant que les faits rentrent dans la typologie prévue (victime du

devoir, attentat terroriste, acte d'extorsion) ; et qui sont les sujets qui peuvent en bénéficier.

7. Du point de vue structural, les différents fonds peuvent être groupés entre fonds dans le vrai sens du terme, et fonds atypiques.

Les premiers prévoient la constitution d'un fond qui est alimenté régulièrement par des ressources privées ou publiques et dont la gestion est celle typique d'un fond, notamment la séparation patrimoniale, le balancement entre entrées et sorties, et la détermination des premières en fonction des deuxièmes. Dans cette typologie nous trouvons trois fonds – accidents de la route, chasse, extorsion – qui sont gérés par une société, entièrement contrôlée par l'État, la CONSAP (Concessionaria per i Servizi Assicurativi Pubblici) qui dans son dénomination révèle son identité assicrative.

Les autres "fonds" sont gérés par le Ministère de l'Intérieur (victimes du devoir ou du terrorisme) ou de la Santé (vaccinations).

Les ressources nécessaires pour payer les indemnités sont placées sur un chapitre du bilan du Ministère, alimenté chaque fois qu'il est nécessaire à travers la fiscalité générale. De ce point de vue on peut remarquer que ce dernier type de fonds ne constitue pas un modèle juridique et organisationnel fort. Au-delà de leur importance sociale il y a peu de différence avec les autres interventions de l'État pour l'affectation d'aides à l'occasion d'une catastrophe naturelle ou d'un accident provoquant dizaines de victimes.

8. Dans la perspective de la socialisation de l'indemnisation les questions qui se posent sont :

- a) Le choix des dommages qui peuvent/doivent être socialisés
- b) La provenance des ressources utilisées pour l'indemnisation
- c) L'économicité de la gestion des mécanismes de l'indemnisation.

Il est évident le rapport qui se crée entre indemnisation et finance publique. Surtout en considération des strictes limites à l'endettement des États dans le cadre de l'Union Européenne, il est évident que la "socialisation" ne peut pas se traduire simplement

dans l'augmentation des dépenses de l'Etat, ni dans un transfert automatique sur la pression fiscale. Cet aspect est encore plus important en Italie ou – suivant les pressions de l'UE – la Constitution a été modifiée en 2011 en prévoyant le principe du balancement du budget.

Il y a donc une raison ultérieure pour passer d'une approche micro-économique – typique du droit privé – à une approche macro-économique qui est propre de la politique économique et sociale.

**9. Le fond de garantie pour les victimes d'accidents de la route.** Le fond existe dès 1971. L'indemnisation s'applique dans quatre cas :

- Véhicules ou embarcations non identifiés
- Véhicules ou embarcations non assurés
- Véhicules ou embarcations assurés avec entreprises d'assurance sujettes à procédures de faillite
- Véhicules qui ont circulé contre la volonté du propriétaire.

La indemnisation couvre soit dommages à la personne que dommages matériels jusqu'à un maximum, respectivement, de € 5 millions et de € 1 million.

Les sommes sont payées par les entreprises qui sont désignées sur la base d'une distribution régionale et qui doivent vérifier l'existence des conditions pour l'application de la loi. Successivement le Fonds de garantie rembourse l'entreprise en puisant sur les fonds qui lui arrivent par une cotisation des primes.

**10. Le fond de garantie pour les victimes d'accidents de la chasse**

Le Fond a été créé par la loi 1992/157. Une des causes de sa constitution se rattache à une décision de la Cour Constitutionnelle italienne dans un cas typique de responsabilité civile (arrêt n° 79/1992) : une partie de chasse dans laquelle plusieurs participants font feu et blessent un autre participant, sans qu'on puisse identifier la personne à laquelle appartient le fusil dont est parti le coup. La victime invoque l'article 2050 du code civil italien qui règle la

responsabilité en cas d'activité dangereuse, en renversant la charge de la preuve sur le défendeur. Le juge estime que l'article en question ne s'applique pas, parce que le responsable est inconnu mais doute de la constitutionnalité de cette solution. La Cour constitutionnelle confirme cette interprétation : le demandeur doit en tout cas individuer le responsable, et seulement à ce point il-y-a le renversement de la charge de la preuve. On ne peut pas – donc – créer une règle équivalente à celle codifiée par le BGB au paragraphe 830 ou tous les participants à une activité résultant dans un dommage sont solidairement responsables, bien que l'auteur soit inconnu.

Le Fond intervient dans trois cas :

- Auteur inconnu
- Auteur qui ne dispose pas d'assurance
- Auteur dont la compagnie d'assurance est sujet à procédures de faillite.

Le maximum de l'indemnisation est de € 500.000 pour chaque accident, de € 387.000 pour chaque victime, et de € 129.000 pour dommages à animaux et choses. Pour le reste le fonctionnement de la procédure est comme celui du Fond de garantie pour les victimes d'accidents de la route.

### **11. Indemnités pour les victimes du devoir**

La loi 1980/466 (qui a été remaniée plusieurs fois dans les derniers 30 ans) prévoit que le Ministère de l'Intérieur élargit des soutiens économiques aux agents publiques et à ceux qui ont reçu une demande d'assistance et qui sont décédés ou ont subi une invalidité permanente.

Les cas qui sont envisagés sont :

- L'activité de police et de contraste aux activités criminelles
- La vigilance à infrastructures civiles et militaires
- Operations de secours et de protection de l'incolumité publique

Pour la vérification des faits qui donnent le droit à l'indemnité plusieurs procédures administratives sont mis en place, mais – à la fin – elle est modeste : à peu près € 50.000 en cas de mort ; et un somme inférieure proportionnée au degré d'invalidité permanente.

Le chapitre du bilan du Ministère est alimenté périodiquement et les paiements suivent un classement.

### **12. Indemnités pour les victimes du devoir**

Au début les indemnisations pour les victimes du terrorisme (soit intérieur qu'international) étaient réglées par la loi 1980/466. La matière a été reformée par la loi 1990/302 qui établit les cas dans lesquels l'indemnisation peut être élargie. Le mécanisme administratif et de financement est resté pareil, avec la seule différence du montant en cas de mort, voire € 200.000.

### **13. Indemnités en cas de vaccinations obligatoires**

La Loi 25 février 1992, n. 210 prévoit l'indemnisation des sujets endommagés par la administration de vaccination obligatoires, transfusions et dérivés du sang. À l'origine, encore une fois il y a un arrêt de la Cour constitutionnelle (n° 307/1990) qui avait déclaré la illégitimité de la loi qui imposait la vaccination obligatoire contre la poliomyélite parce que elle ne prévoyait pas une indemnisation en cas de dommage résultant de la vaccination.

Le texte de la loi a subi de nombreuses modifications dans les derniers vingt ans soit par le Parlement qu'à la suite d'ultérieurs arrêts de la Cour Constitutionnelle qui a étendu la protection à des autres infections et à d'autres sujets.

Le système d'indemnisation est particulièrement complexe et a donné lieu à des nombreux contentieux : plus de dix mille dossiers doivent être encore examinés par le Ministère de la Santé italien.

Généralement l'indemnité consiste en une rente viagère proportionnée à l'invalidité subie par la victime.

Les fonds sont gérés par le Ministère de la Santé dont le bilan est périodiquement alimenté par la loi de budget.

s.scritti resp.civ. greca fonds