

**Installations dangereuses, catastrophes technologiques et indemnisation :
un comparatif franco-belge (prétexte pour un plaidoyer européen)**

Caroline Lacroix

Maître de conférence ┆ Université de Haute-Alsace

CERDACC EA 3992

Texte

1. Dans *Le plat pays* comme en France, le droit s'écrit *post* catastrophe. L'explosion de l'usine AZF à Toulouse avait permis de donner naissance à la loi dite Bachelot créant un régime d'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques¹, la catastrophe de Ghislenghien à la loi dite Marghem², entrée en vigueur le 1^{er} novembre dernier³. Sans doute moins connue de nos compatriotes, cette catastrophe industrielle était due à l'explosion d'une conduite de gaz le 30 juillet 2004 à Ghislenghien. Le bilan fut de 24 personnes tuées (principalement des travailleurs et des pompiers) et 132 blessés dont de grands brûlés.

2. Des deux côtés de la frontière, un même constat de départ a présidé à la mise en place d'une législation indemnitare en matière de catastrophe technologique : l'impératif d'une indemnisation intervenant dans un délai raisonnable déconnectée de l'établissement judiciaire des responsabilités. La poursuite d'un tel objectif a préalablement donné lieu à la mise en place de dispositifs d'indemnisation *ad hoc* amiables, basés sur la transaction et la médiation, sous-tendus par la volonté de mettre en place un système permettant une indemnisation efficace et rapide. Il était alors apparu impérieux de mettre en œuvre une indemnisation exceptionnelle et d'organiser des systèmes

¹Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, JO n°175 du 31 juillet 2003, J.P. BOIVIN et S. HERCE, « La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs », *AJDA* 2003, Actu. Légis., p. 1765 ; L. LANOY, « L'indemnisation et l'évaluation des dommages de catastrophes technologiques », *Droit de l'environnement*, n°113 novembre 2003 p. 226 ; A. GUEGAN-LECUYER, « Le nouveau régime d'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques », *D.* 2004, chron., p. 17 ; M.F. STEINLE-FEUEBACH, « Assurances : modifications législatives et réglementaires estivales », *Actualité juridique, JAC* N° 37, octobre 2003 ; BIGOT ; « La loi Bachelot et l'assurance, loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 », *JCP G* 2003, I, 167 ; C. GORY, « La loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages », *R.G.D.A* 2004, p.21 ; M.F. STEINLE-FEUEBACH, « L'indemnisation des victimes organisée par la loi et le rôle central de l'assurance », in *Les risques Technologiques*, sous la direction de M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE, PUS, 2005, p21-28.

²Proposition de loi n° DOC 53 1286/001 du 15 mars 2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique.

³Loi du 13 novembre 2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique, publiée le 24 fév. 2012, entrée en vigueur le 1^{er} nov. 2012 ; J.-L. FAGNART, *Le nouveau droit des catastrophes technologiques*, *Revue Générale des Assurances et des Responsabilités*, 7/2012 (Septembre 2012).

innovants et souples permettant une évaluation et une réparation accélérées, sans considération de la notion de culpabilité de l'auteur ou de sa responsabilité. La déconnexion résultait d'un choix concerté entre le ou les responsables potentiels, leurs assureurs et les victimes. Des paiements accélérés par le biais de transactions collectives adaptées sont dès lors possibles, les assureurs *solvens* pouvant ensuite se retourner contre les responsables. La déconnexion au stade de l'indemnisation n'occulte donc pas la recherche de responsabilité ultérieure.

3. En France, la déconnexion *de facto* entre recherche de responsabilité et indemnisation s'est produite les premières fois en 1992, à la suite de deux catastrophes emblématiques : l'effondrement de la tribune du stade de Furiani et l'accident aérien du Mont Sainte-Odile. Cette méthode, qui bénéficie du soutien des pouvoirs publics, a été reconduite lors de la catastrophe AZF. Dans le cas de la catastrophe de Ghislenghien, les assureurs, représentés par le fonds commun de garantie automobile, ont proposé d'indemniser les victimes bien avant la fin du procès. Il s'agissait d'une première en Belgique mais le bilan reste mitigé⁴.

4. Succès ou échec, ces dispositifs ont conduit à une intervention législative pour la prise en charge des catastrophes technologiques. Après la catastrophe d'AZF en septembre 2001, le législateur a confié, par la loi du 30 juillet 2003, l'indemnisation des catastrophes technologiques aux assureurs. Après le drame de Ghislenghien, pareillement, la Belgique s'est dotée d'un texte sur la question. L'auteur de la proposition belge indique que le régime français aurait servi de modèle. En réalité, à la lecture des deux textes, l'inspiration ne paraît pas flagrante, imposant de confronter ces deux législations témoignant de la volonté commune de se doter d'une législation spécifique placée sous le signe de la solidarité (I).

5. La Belgique et la France ne sont pas les seuls Etats à s'interroger sur la nécessité de se doter d'une législation indemnitaire en la matière. Un rapport a été rédigé sur l'indemnisation des victimes de catastrophes (naturelles et technologiques) en droit français, pour le Gouvernement des Pays-Bas, dans le cadre d'un projet dirigé par le Pr Michael Faure de l'Université de Maastricht⁵.

⁴Voir les critiques acerbes de J.-L. FAGNART, *Le nouveau droit des catastrophes technologiques*, préc.

⁵O. MORETEAU, "Financial Compensation for Victims of Catastrophes, France", with M. CANNARSA and F. LAFAY, *Financial Compensation for Victims of Catastrophes: A Comparative Legal Approach*, Michael Faure, Ton Hartlief (Eds.), Springer, Vienna and New York, 2006, pp. 81-118.

Re publication : *Policing the Compensation of Victims of Catastrophes: Combining Solidarity and Self-Responsibility* (2007), *DISASTER LAW* 18 (Daniel A. Farber, Michael G. Faure eds. Edward Elgar, 2010). This paper, presented in Rotterdam (2006) and Washington D.C. (2007), was published in *Shifts in compensation between private and public systems*, 199-218 (Willem H. Van Boom, Michael Faure eds., Springer, Vienna and New York, 2007), and in *54 LOYOLA LAW REVIEW*, 65-93 (2008).

La multiplication potentielle de telles législations au sein de l'Union pose la question de leur généralisation, notamment afin de prendre en compte l'hypothèse des accidents transfrontaliers (II).

I - Confrontation franco-belge en matière de solidarité nationale face aux catastrophes technologiques

6. Si l'on peut reconnaître que les deux législations mettent en place un système d'indemnisation reposant sur la solidarité nationale et l'assurance (B), elles diffèrent plus radicalement quant à l'intérêt protégé (A).

A - Une différence d'approche quant à l'intérêt protégé.

7. L'influence de l'aspect factuel de la catastrophe – AZF à Toulouse ou Ghislenghien en Belgique – est d'abord perceptible dans la définition donnée par les législateurs de la catastrophe technologique. Au delà, les faits déteignent également sur le dommage réparable.

8. *L'influence des faits dans les définitions respectives de la catastrophe technologique.* – Est-il possible de concevoir uniformément la catastrophe technologique ? Sans doute est-ce envisageable dans le langage courant où cette notion renvoie communément aux défaillances possibles du système industriel. Juridiquement, la chose est moins aisée. La catastrophe technologique pourrait être entendue dans un sens large comme comprenant les risques liés à la technologie moderne et donc pouvant regrouper : la catastrophe industrielle, la catastrophe nucléaire, les accidents causés par les produits industriels, les pollutions de grande ampleur, les accidents collectifs de transport⁶. Si des tentatives plus ou moins convaincantes de rationalisation du concept ont été proposées par la doctrine⁷, les textes retiennent une définition plus restreinte des catastrophes technologiques traduisant l'ascendance des faits. Ainsi en était-il déjà du droit de l'Union qui offre une définition d'un « accident majeur » recoupant la notion de catastrophe industrielle ou technologique. « L'accident majeur » est entendu, selon la directive dite *SEVESO I*, comme « un événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion de caractère majeur, en relation avec un développement incontrôlé d'une activité industrielle entraînant un danger grave, immédiat ou différé

⁶Y. LAMBERT-FAIVRE, S. PORCHY-SIMON, *Droit du dommage corporel*, Dalloz, précis, 7^{ème} éd. 2011, n°731

⁷M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE, « Réflexion sur l'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques », *Gaz. Pal.*, 22 février 1997, p. 337.

pour l'homme, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement et/ou pour l'environnement, et mettant en jeu une ou plusieurs substances dangereuse/s »⁸. Cette définition a été adoptée à la suite de la catastrophe de Seveso en 1976, en Italie. Une usine avait laissé échapper un nuage de dioxine, un herbicide extrêmement toxique qui brûle les poumons et détruit le foie. Des milliers d'animaux ont été abattus, les maisons détruites et les terres sont considérées comme contaminées jusqu'en 2040.

9. Les définitions retenues par les lois belge et française montrent pareillement que les faits ont influencé les définitions retenues. Deux critères servent à circonscrire la catastrophe : le lieu de survenance et l'ampleur des dommages. Sans doute regroupent-elles un domaine commun mais la perspective adoptée est radicalement opposée.

10. Le législateur français vise, à l'article L. 128-1 du Code des assurances, la survenance d'accident dans une installation classée pour la protection de l'environnement, les accidents intervenus à l'occasion de transport de matières dangereuses et les accidents causés par une installation de stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides, liquéfiés ou gazeux ou de produits chimiques à destination industrielle. Le législateur prend le soin de préciser que l'accident nucléaire n'est pas considéré comme une catastrophe technologique au sens de la loi, car l'indemnisation de celui-ci relève de la Convention relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, signée à Paris le 29 juillet 1960. Précision superflue, puisque la définition de l'accident nucléaire implique que ce type d'accident ne rentre pas dans le champ d'application défini à l'alinéa 1^{er} de la loi.

11. Le législateur prescrit comme second critère de la catastrophe l'ampleur des dommages immobiliers. Ce critère avait été mis en avant par les assureurs au lendemain de la catastrophe de Toulouse. Ceux-ci avaient présenté, en septembre 2002, leurs suggestions de qualification de catastrophe industrielle, dès lors que l'évènement blesserait au moins vingt personnes et/ou frapperait au moins cent bâtiments⁹. Finalement, l'article R. 128-1 du Code des assurances¹⁰ retient que « l'état de catastrophe technologique est constaté en cas de survenance d'un accident rendant inhabitables plus de cinq cents logements ». Si cette référence aux dommages matériels témoigne de l'influence de la catastrophe d'AZF sur l'esprit du législateur français – l'accident de Toulouse a

⁸. Directive n°82/501 du 24 juin 1982.

⁹. *Que choisir Argent*, n°89 février 2003, « Risques industriels et catastrophes naturelles, Plus jamais ça ! ».

¹⁰Décret n°2005-1466 du 28 novembre 2005, JORF 30 novembre 2005.

touché près de 27 000 logements –, en revanche la référence aux dommages corporels reflète l'emprise de la catastrophe Ghislenghien sur l'esprit du législateur belge.

12. La loi belge définit dans un premier temps l'accident technologique entendu comme « l'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 » (art. 2-1° de la loi). Cet accident technologique ne sera qualifié de catastrophe technologique de grande ampleur que dès lors qu'il aura fait au moins cinq victimes graves : décès de la victime ou hospitalisation de minimum 15 jours, soit des hospitalisations répétées durant une période de six mois (art. 2-2° de la loi). Une telle catastrophe technologique de grande ampleur devra de surcroît être qualifiée de « sinistre exceptionnel » par un « Comité des sages » pour déclencher la procédure d'indemnisation.

13. Au final, ce qui fait la catastrophe, c'est l'ampleur des dommages, matériels en France, corporels en Belgique.

14. *L'influence des faits dans la détermination du dommage réparable.*- Dans le cadre des deux législations, un choix identique a été opéré : ne pas étendre le champ de la loi à l'ensemble des dommages. Au delà, les deux systèmes ne concernent pas l'indemnisation des mêmes dommages : à la loi française, la réparation des dommages aux biens, à la loi belge la réparation du dommage corporel. Là encore, un tel choix semble être pour partie le reflet de l'événement à l'origine du texte et s'inscrit dans la logique de la définition retenue.

15. Dans le régime français, la loi organise une indemnisation rapide des dommages matériels subis par les particuliers. L'article L. 128-2 du Code des assurances prévoit que seuls les dommages aux biens à usage d'habitation ou placés dans des locaux à usage d'habitation, ainsi que les dommages aux corps des véhicules terrestres à moteur, sont pris en compte. L'indemnisation des atteintes corporelles en cas de catastrophe technologique n'obéit donc à aucun régime spécifique. Les victimes n'ont alors comme solution, outre les garanties minimales offertes par la sécurité sociale, que le recours volontaire à une assurance de personnes, la mise en jeu de l'assurance de responsabilité civile des responsables de la catastrophe, ou une demande d'indemnisation par une Commission d'indemnisation des victimes d'infractions à condition que les faits soient susceptibles de qualification pénale. La critique relative à l'exclusion des dommages corporels, déjà maintes fois

renouvelée dans le cadre des catastrophes naturelles, a été formulée avec autant de force dans le cadre des catastrophes technologiques¹¹. Il suffit d'ailleurs de se souvenir que le bilan humain à Toulouse était de 31 morts et environ 2 500 blessés dont une trentaine dans un état grave.

16. A l'opposé, le système belge fait prévaloir les personnes sur les biens. Si dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, son auteur indique s'être inspiré de la loi belge relative aux calamités naturelles, en réalité le régime des catastrophes technologique n'a pas été calqué sur le système des catastrophes naturelles qui précise que les dégâts indemnisés sont ceux occasionnés aux biens assurés ainsi que les frais afférents aux réparations et au logement des habitants touchés existant depuis 1976¹². Le système belge, en matière de catastrophe technologique, n'indemnise que les dommages corporels et exclut les dommages aux biens (article 9§1 al.2).

17. Il est par ailleurs prescrit que l'indemnisation, qui s'effectue conformément au droit commun, doit tenir compte « du caractère exceptionnel du dommage » qui semble engager une évaluation à la hausse. Sans s'attarder sur cette curieuse formulation, cet aspect de l'étendue de l'indemnisation n'est pas sans laisser penser pour le juriste français à la reconnaissance d'un préjudice spécifique lié au caractère collectif de la catastrophe¹³. S'il ne s'agit pas d'un préjudice à part entière en droit belge, à sa façon, il reconnaît l'existence d'une souffrance supplémentaire durable, conséquence du retentissement, sur la personne concernée, de l'aspect collectif du sinistre. L'explosion de l'usine AZF à Toulouse a été l'occasion d'une reconnaissance d'un tel préjudice. L'indemnisation d'un préjudice spécifique lié au caractère collectif des dommages résultait initialement d'un avenant¹⁴ à la Convention nationale pour l'indemnisation des victimes de l'explosion, signée le 30 octobre 2001. Il fut défini comme « une souffrance supplémentaire durable, conséquence éventuelle du retentissement, sur la personne concernée, de l'aspect collectif du sinistre » et considéré comme « un chef de préjudice objectif, autonome, et exceptionnel, lié au sinistre du 21 septembre 2001

¹¹ Y. LAMBERT-FAIVRE, Droit du dommage corporel, systèmes d'indemnisation, Précis Dalloz, 7ème éd., 2011, p.360.

¹²Loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles, (C. Verdure, La couverture des catastrophes naturelles en droit belge : entre assurance, solidarité et solutions alternatives, For. Ass. 2011, p.34), loi du 17 septembre 2005 relative aux catastrophes naturelles (loi modifiant en ce qui concerne les catastrophes naturelles, la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles).

¹³L. DALIGAND, Syndrome post-traumatique spécifique et préjudice d'angoisse, *RISEO* 2011-3

¹⁴ Avenant n°7 du 8 juillet 2003 à la Convention nationale pour l'indemnisation des victimes de l'explosion, signée le 30 octobre 2001.

survenu à Toulouse »¹⁵. Sur un plan judiciaire, les victimes, agissant en référé, ont invoqué parmi leurs préjudices « un syndrome spécifique lié au retentissement psychologique de la catastrophe ». Les juges toulousains sont au départ restés prudents quant à l'existence d'un préjudice particulier lié à la catastrophe, affirmant que « l'indemnisation d'un préjudice spécifique consécutif à l'explosion de l'usine AZF ne peut relever à l'évidence des pouvoirs du juge des référés, une telle indemnisation ne pouvant être reconnue qu'après un débat au fond »¹⁶. Au final, le tribunal correctionnel et la Cour d'appel de Toulouse ont, dans le cadre l'appréciation des demandes indemnitaires, fait mention qu'il avait été décidé de prendre en compte le caractère exceptionnel de l'explosion par l'indemnisation d'un préjudice spécifique¹⁷. Par ailleurs, le rapport *Dintilhac* a pu préconiser la reconnaissance d'un tel préjudice permanent exceptionnel en visant notamment la catastrophe AZF¹⁸.

B - Des mécanismes d'indemnisation entre solidarité nationale et assurance

18. Les deux lois sur l'indemnisation ont pour dénominateur commun de se référer à l'idée de solidarité et d'intégrer les assureurs mais selon des modalités bien distinctes. Un point est identique : le dispositif est conditionné par la reconnaissance administrative de l'état de catastrophe technologique.

19. Une décision administrative de l'état de catastrophe.- Lorsque les conditions légales sont réunies, il appartient à l'administration de déclarer l'état de catastrophe technologique, en France, par arrêté interministériel¹⁹ publié au Journal officiel de la République française²⁰ ; en Belgique par arrêté royal constatant que le comité des sages a décidé que la catastrophe est un sinistre exceptionnel, publié au Moniteur Belge.

¹⁵. Article 1^{er} de l'avenant n°7 de la Convention nationale pour l'indemnisation des victimes de l'explosion, préc.

¹⁶. TGI Toulouse 5 décembre 2002 (3 arrêts), non publiés, « Les victimes d'A.Z.F. et le juge des référés », *JAC* n°31, note C. LIENHARD. Voir également, M. POUMAREDE, Processus d'indemnisation des victimes de catastrophe industrielle : divergence quant aux pouvoirs du juge (NCPC, art. 145), *JCP G* 2007, II 10112.

¹⁷TGI Toulouse 10 nov. 2009, C. LIENHARD, AZF - du côté des victimes : une décision bien intéressante, *JAC* 100 (Janv. 2010) ; CA Toulouse 24 sept. 2012, C. LIENHARD, AZF en appel : les demandes indemnitaires, suite et fin, *JAC* 128 (nov. 2012).

¹⁸Rapp. du groupe de travail chargé d'élaborer une nomenclature des préjudices corporels (*dir. J.-P. Dintilhac*), *Bull. inf. C. cass.* 1er févr. 2006.

¹⁹Arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie, du ministre chargé de la sécurité civile et du ministre chargé de l'environnement

²⁰. Art. L. 128-1 C. assur.

20. Une indemnisation par des mécanismes d'assurance et de solidarité.- La parution de l'arrêté de catastrophe déclenche le processus d'indemnisation. En France, celle-ci s'effectue par le biais de l'assurance. Le dispositif s'inspire de celui des catastrophes naturelles, la garantie repose sur des contrats-socles d'assurance. S'agissant des personnes non assurées en dommages aux biens, ces dernières ne sont pas évincées du bénéfice de la loi. Le législateur a en effet poussé la solidarité à son paroxysme. Les victimes non assurées sont indemnisées par le « fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages »²¹. Contrairement aux victimes assurées, elles ne bénéficient pas d'une réparation intégrale mais plafonnée, et relative seulement à leur habitation principale²². Les dommages aux habitations secondaires ou aux véhicules sont exclus du bénéfice du texte. La loi n'est pas ainsi une incitation pour les particuliers à ne pas s'assurer mais prend en compte une réalité : les zones proches des usines sont souvent habitées par une population défavorisée et qui n'assure pas son habitation principale par manque de moyens financiers.

21. En Belgique, l'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques est organisée par le biais d'un fonds (*le Fonds commun de garantie automobile*) alimenté financièrement par les entreprises d'assurances. Le Fonds procède à un appel de fonds auprès des assureurs (la branche 13 « assurance RC générale ») qui sont tenus d'y répondre, et ce, en fonction de leurs parts de marché. Ces avances consenties par les entreprises d'assurance sont ensuite récupérables par le Fonds, soit auprès du responsable du sinistre soit auprès de la Caisse nationale des calamités dans l'hypothèse où il n'y a pas de responsable ou si celui-ci est insolvable, et font l'objet d'une rétrocession aux assureurs.

22. Au final, les deux législations mobilisent les assureurs en cas de catastrophe et s'inscrivent dans une perspective de solidarité. Néanmoins, la mise en œuvre du principe de solidarité s'exprime différemment. Dans le système belge, la charge finale de l'indemnisation sera supportée par la caisse nationale – donc par la collectivité – sauf s'il existe un responsable solvable. En France, l'expression de cette solidarité nationale est principalement établie par les voies de l'assurance, instaurant une solidarité de fait entre les assurés pour l'indemnisation des dommages aux biens en cas de catastrophes technologiques.

²¹. Ancien Fonds de garantie des accidents de circulation et de chasse. Loi n° 2003-706, du 1er août 2003 de sécurité financière, JO, 2 août 2003, p.13220, *D.* 2003, Lég. p. 1947 ; S. ABRAVANEL-JOLLY, « le fonds de garantie des accidents de circulation et de chasse rebaptisée fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages », *Resp. civ. assur.* 2004, 4.

²²Article L.421-16 C. assur.

23. *Le temps de l'indemnisation.*- La rapidité de l'indemnisation est l'objectif de ces deux législations. Cet idéal sera sans doute plus facilement atteint par le texte français. En effet, l'état de catastrophe technologique est constaté, dans un délai maximal de quinze jours et le législateur a institué un délai de trois mois à compter de la date de la remise en état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies ou de la date de publication de la décision administrative déclarant l'état de catastrophe, lorsque celle-ci est postérieure, pour verser l'indemnité due²³. Compte tenu de ces délais, l'indemnisation peut intervenir moins de quatre mois après le sinistre.

24. Du côté belge, le temps de l'indemnisation est beaucoup plus (trop ?) long, ce que n'a pas manqué de souligner la doctrine belge²⁴, calculant qu'un minimum de seize mois de procédure serait nécessaire avant de procéder à l'évaluation du dommage ! Une telle longueur est liée à la complexité du système mis en place qui multiplie les étapes et en conséquence les délais.

25. Si l'efficacité de ces législations exceptionnelles ne pourra être mesurée qu'à l'aune des faits – ce qui, souhaitons-le, ne soit pas pour demain –, l'on retiendra qu'à identité de situation il existe une similitude de réponse : la mise en place de mécanismes d'indemnisation avant toute détermination des responsabilités dans l'intérêt des victimes et reposant sur la solidarité nationale.

II - Vers une généralisation au sein de l'Union européenne ?

26. Les dispositifs français et belge sont-ils les prémices d'une multiplication de législations spécifiques relatives à l'indemnisation des catastrophes industrielles en Europe ? Au delà des initiatives des Etats, l'Union peut-elle être la force créatrice d'un cadre commun d'indemnisation en vue de réparer les dommages issus des catastrophes technologiques ? On peut le penser puisque la catastrophe toulousaine avait donné lieu à l'adoption d'une Résolution du Parlement européen invitant les institutions à se saisir de la question et dans laquelle il était notamment souhaité « que soit mieux définie et renforcée en cas d'accident, la responsabilité juridique des industriels et des autorités en charge de l'aménagement du territoire et du plan d'occupation des sols ; en outre, les industriels doivent participer de façon plus substantielle à l'indemnisation des sinistrés et à la réparation des dégâts... »²⁵.

²³. Par comparaison, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale avait constaté que plus de 3 mois après l'explosion de l'usine AZF, la remise en état de milliers de logements n'était pas achevée, voire que les travaux définitifs n'avaient pas commencé.

²⁴J.-L. FAGNART, *Le nouveau droit des catastrophes technologiques*, préc.

²⁵Résolution du Parlement européen adoptée au sujet de l'explosion de l'usine chimique de Toulouse, JOCE C 87 E/121, 3 octobre

27. Pourtant, si la catastrophe de Seveso avait incité les Etats de l'Union à se doter d'une politique commune en matière de prévention des risques industriels majeurs²⁶, il n'existe à l'heure actuelle qu'une politique embryonnaire sur les conséquences des catastrophes technologiques²⁷. Face à ces dernières, le temps est peut-être venu de basculer d'une politique centrée sur la gestion des risques majeurs vers une politique d'indemnisation.

A - D'une politique centrée sur la gestion des risques majeurs...

28. L'Union n'ignore pas les conséquences tragiques des catastrophes. Dans le cadre du principe de solidarité entre les Etats membres²⁸, un instrument financier a été créé : le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)²⁹. Les aides de l'Union face aux catastrophes sont en principe limitées aux catastrophes naturelles. Néanmoins, la Commission admet que « l'intervention du Fonds peut être décidée en cas de catastrophe non naturelle, mais à condition que cela soit particulièrement justifié ». Tel fut le cas pour une catastrophe écologique : la marée noire provoquée en Espagne par le naufrage du pétrolier le « Prestige »³⁰. Une proposition présentée par la Commission, adoptée le 6 avril 2005, proposait d'élargir l'action du FSUE aux catastrophes industrielles et technologiques, aux menaces pour la santé publique et aux actes de terrorisme. L'actuel contexte économique aura

2001.

²⁶ Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (directive Seveso II) ; Direct. n° 2003/105 du Parlement européen et du Conseil, 16 déc. 2003, JOUE, n° L 345, 31 déc., modifiant la directive n° 96/82. La directive n° 96/82 est modifiée et abrogée par une directive du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, La directive « Seveso III », JAC 131 (fév. 2013), obs. M. RAMBOUR.

Voir encore dernièrement, la Résolution du Parlement européen du 21 septembre 2010 sur la communication de la Commission intitulée: Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine (2009/2151(INI)) (2012/C 50 E/04).

²⁷ X. LATOUR, Les aides financières de l'Union européenne face aux catastrophes : *LPA* 2 août 2002, n° 154, p. 3. X. LATOUR, « Catastrophes naturelles et Union européenne : vers la réforme des aides financières », *JAC* n°28.

²⁸ Article 2 du Traité sur l'Union européenne : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Article 222 TFUE : L'Union et ses Etats membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un Etat membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les Etats membres, pour:

(...)

b) porter assistance à un Etat membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine (...).

²⁹ Règlement instituant le FSUE (règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002, JO L 311 ; Fonds de solidarité de l'Union européenne, juriscl. Europe traité, Fasc. 2170, H. PONGERARD-PAYET, 2008.

³⁰ Rapport annuel 2002-2003 sur le Fonds de solidarité, p. 11.

finalement eu raison des bonnes volontés, le texte ayant été retiré le 2 juin 2012³¹.

29. L'Union concentre aussi son attention sur ses capacités « pour prévenir tout type de catastrophe, s'y préparer et y réagir »³². Ainsi, le programme de Stockholm³³, adopté par le Conseil européen pour la période 2010-2014, contient un point sur une « Gestion globale et efficace des catastrophes par l'Union » (point 4.6).

30. S'agissant plus précisément de l'organisation de la couverture des victimes de catastrophes technologiques, il n'existe aucun texte spécifique mais des textes qui concernent peu ou prou la réparation des dommages des risques industriels. Ainsi, la Convention de Lugano du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant de l'exercice d'activités dangereuses pour l'environnement, adoptée par le Comité des Ministres le 8 mars 1993, vise la réparation adéquate des dommages résultant des activités qui sont dangereuses pour l'environnement. Elle institue un régime de responsabilité objective fondé sur le risque spécifique que crée une activité dangereuse poursuivie dans un cadre professionnel. Elle prévoit la réparation non seulement pour les dommages liés à l'altération de l'environnement, mais également pour les dommages causés aux personnes et aux biens. Il faut citer également l'importante directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale³⁴. Cependant, le domaine de cette « responsabilité environnementale » est limité à la réparation de certains dommages environnementaux purs (ceux causés aux éléments naturels en tant que tels). La survenance d'une catastrophe dans le cadre de l'exploitation d'une installation classée pour la protection de l'environnement, ou d'une installation assimilée, provoquant des dommages aux personnes n'entrent donc pas dans son champ

³¹JO UE C 156, 2 juin 2012.

³²Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire, Bruxelles, le 26.10.2010 COM(2010) 600 final

³³JO 4 mai 2010 - Numéro C 115 - Page 1.

³⁴Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JOUE L 143 du 30 avril 2004 p. 56-75 ; C. HERMON, « La réparation du dommage écologique -les perspectives ouvertes par la directive du 21 avril 2004 », *AJDA* 2004 p. 1792. La directive a été transposée en droit français par la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 *JO* 2 août, n° 0179, p. 12361 (articles L. 160-1 s. du code de l'environnement), S. CARVAL, Un intéressant hybride : la « responsabilité environnementale » de la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008, *D.* 2009 p. 1652 ; L. FONBAUSTIER, Les nouvelles orientations du principe de responsabilité environnementale sous la dictée du droit communautaire, à propos de la loi du 1^{er} août 2008, *JCP G* 2008. I. 544 ; F.-G. TREBULLE, La loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et le droit privé, *BDEI* 2008, n° 18, p. 37 ; C. HUGLO, Regards du praticien publiciste sur la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale, *Environnement*, n° 11, nov. 2008, étude 13 ; La prévention et la réparation des dommages de l'environnement après la loi du 1^{er} août 2008, *LPA*, 24 nov. 2008. 6 ; M. SOUSSE, De la responsabilité environnementale, *Environnement*, n° 11, nov. 2008, étude 12 ; O. FUCHS, Le régime de prévention et de réparation des atteintes à l'environnement issu de la loi du 1^{er} août 2008, *AJDA* 2008. 2109.

d'application.

B - ...à une politique d'indemnisation des catastrophes technologiques

31. L'ambition d'une législation européenne en matière d'indemnisation des catastrophes s'inscrirait dans la continuité des textes déjà adoptés en matière de risques majeurs. Plus encore, une initiative européenne serait également bienvenue afin d'appréhender les situations de catastrophes technologiques transfrontalières. Le tissu industriel, notamment chimique et pétrochimique dans le bassin Rhénan (France, Allemagne et Suisse) pourrait se révéler un lieu propice de catastrophe transfrontalière. La catastrophe écologique de Sandoz a démontré à elle seule que les risques technologiques n'ont pas de frontières. En 1986, un incendie s'est déclaré dans une usine située en bordure du Rhin près de Bâle (Suisse). Plusieurs dizaines de milliers de m³ d'eau contaminée par des pesticides, fongicides et autres produits toxiques sont alors déversés dans le Rhin, fleuve commun à l'Allemagne, à la France et aux [Pays-Bas](#). Les effets transfrontaliers des accidents majeurs ne sont pas ignorés du droit de l'Union et international. En 1992, la Communauté a signé à Helsinki la Convention de la Commission Économique des Nations unies pour l'Europe sur les effets transfrontières des accidents industriels³⁵. Ce texte prône une coopération active entre ses parties avant, pendant et après un accident industriel.

32. La survenance d'une catastrophe dans un espace transfrontalier pourrait aboutir à un traitement inégal des victimes dès lors que les lois nationales d'indemnisation sont assorties de limites spatiales. Ainsi, l'application de la loi belge est-elle soumise à une double condition : un fait générateur se produisant en Belgique et la survenance des lésions corporelles en Belgique³⁶. Ainsi, l'émission d'un nuage toxique provenant d'une usine située en Belgique, causant des dommages en Belgique et en France, conduirait à réserver le bénéfice de la loi belge aux résidents et à exclure les victimes françaises de l'autre côté de la frontière. La solution – qui aboutit pour les unes à une indemnisation facilitée et rapide, et pour les autres à de longues procédures judiciaires –, est difficilement acceptable dans un espace qui se veut commun.

³⁵Décis. n° 98/685 du Conseil, 23 mars 1998, JOCE, n° L 326, 3 déc., concernant la conclusion de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels. La Convention a été ratifiée en droit interne par la loi n° 2003-624 du 8 juillet 2003.

³⁶Art.3 §4 : « La présente loi ne s'applique qu'aux sinistres exceptionnels qui se produisent en Belgique et qui causent des lésions corporelles en Belgique, même si le dommage résultant de celles-ci est subi à l'étranger ».

33. Ainsi, si l'on veut bien admettre que le « droit européen de la réparation devra être un droit à visage humain puisant dans les racines profondes de la solidarité et de l'humanisme de la grande Europe »³⁷, la création d'un cadre commun en matière d'indemnisation des dommages de catastrophes technologiques pourrait alors se décliner au travers des lignes directrices suivantes :

34. Une définition commune du fait générateur : le dispositif envisagé devrait s'appliquer dans l'éventualité d'un événement à caractère catastrophique survenu dans certains sites. Une harmonisation européenne de la notion de catastrophe technologique pourrait alors s'appuyer sur une reprise de la définition issue de la directive SEVESO assortie d'un critère de seuil. Cette solution a pour mérite d'assurer un champ commun cohérent de la politique de l'Union entre prévention et réparation. S'agissant des conséquences dommageables majeures, le choix du critère s'avère plus délicat et nécessairement empreint d'arbitraire. Peut-être que celui-ci pourrait être, à l'image de la loi belge, le nombre de victimes atteintes de dommages corporels. La catastrophe technologique pourrait être définie comme : « un événement tel qu'une émission, un incendie, ou une explosion d'importance majeure résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation d'un établissement couvert par la présente directive, entraînant pour la santé humaine, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, et/ou pour l'environnement un danger grave, immédiat ou différé et faisant intervenir une ou plusieurs substances dangereuses et qui frapperait de nombreuses victimes ».

35. La prééminence de la réparation du dommage corporel : si le mieux commanderait d'envisager une réparation de l'ensemble des dommages, le sort des victimes entendu comme l'indemnisation des décès ou des dommages corporels causés par ces événements catastrophiques est prioritaire. Dans ce cadre, la discussion sera l'occasion de réfléchir à « une nécessaire harmonisation européenne des indemnisations des préjudices subis par les victimes de catastrophes »³⁸ et surtout à une reconnaissance européenne qu'une situation exceptionnelle sous-tend un préjudice exceptionnel.

36. Une indemnisation simplifiée pour les victimes fondée sur la solidarité : l'instauration d'un

³⁷C. LIENHARD, L'art de la réparation : vers une nécessaire harmonisation européenne des indemnisations des préjudices subis par les victimes de catastrophes, in colloque international de Lugano, Gestion d'une catastrophe et responsabilités, 25 octobre 2002, *JAC* n°28 (nov. 2002).

³⁸C. LIENHARD, L'art de la réparation : vers une nécessaire harmonisation européenne des indemnisations des préjudices subis par les victimes de catastrophes, préc.

mécanisme ou système d'indemnisation des préjudices en cas de catastrophe imposant de ne pas rechercher *ab initio* le ou les responsables et de transférer la charge de l'indemnisation, quels que soient les auteurs de tels dommages, soit par le biais d'un fonds d'indemnisation, soit par recours à des mécanismes d'assurance. Un tel mécanisme ne devra pas pour autant être déresponsabilisant et devra s'inscrire en cohérence avec le principe pollueur-payeur d'après lequel la charge des sinistres doit être supportée par ceux dont l'activité génère des risques et non par les victimes. Par ailleurs, prenant exemple sur la directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, l'instrument de réparation mis en place devrait appréhender, dans une perspective d'égalité, les demandes de réparation dans des situations transfrontalières.

37. Tous les Etats sont confrontés par hypothèse aux mêmes difficultés d'indemnisation des dommages en cas de catastrophes. Les avancées en France et en Belgique doivent être la source d'une réflexion approfondie au sein de l'Union sans attendre un nouveau désastre. Il est temps que l'Union s'interroge sur la nécessité d'un standard européen, à un droit européen des catastrophes, sans se laisser porter par l'émotion collective.