

Retour sur les temps et les événements fondateurs de l'INAVEM

Anne d'HAUTEVILLE

Professeur émérite de droit privé et sciences criminelles à l'Université de Montpellier 1

L'arrivée du temps de l'éméritat dans la carrière universitaire de Claude Lienhard me donne l'occasion de partager des souvenirs, non pas de nos vies universitaires comme par exemple lors des colloques organisés par le CERDACC ou lors d'interventions dans nos enseignements respectifs, mais ceux de notre vie associative avec la grande et belle aventure de l'Aide aux Victimes en France. Lors de la célébration des vingt ans de l'INAVEM dans un lieu prestigieux – la Cour de Cassation- devant un auditoire éminent et admiratif – dont deux Gardes des Sceaux-, Claude Lienhard président fondateur évoqua « *une histoire associative française au service de la cause des victimes, une histoire profonde, une histoire juste, une histoire dense* », ajoutant alors que ces souvenirs « *faisaient lien* »¹. Aussi je souhaite, avec ces quelques pages écrites en l'honneur de mon collègue et ami Claude, de « *refaire lien* » avec tous ceux qui ont vécu des moments de cette histoire en essayant de remémorer les trois moments forts qu'ont été la création de l'INAVEM, l'accident d'avion du Mont Sainte-Odile et l'effondrement du stade de football de Furiani².

I) La création de l'INAVEM, Institut National de l'Aide aux Victimes Et de Médiation

En 1982, ma collègue Christine Lazerges³ apprend par le journal Le Monde qu'une ligne budgétaire « aide aux victimes » était ouverte par le Ministère de la Justice et permettrait de créer des associations d'aide aux victimes. Cette information nous intéresse immédiatement, nous ses collègues pénalistes de l'Université Montpellier 1, Didier Thomas et moi-même⁴ et nous décidons de répondre ensemble à l'appel de Robert Badinter et de créer l'ADIAV, l'Association d'Information et d'Aide aux Victimes du département de l'Hérault.

L'idée de l'aide aux victimes de la délinquance avait été lancée par le Conseil de l'Europe dans les années 75-80 à la suite d'enquêtes qui avaient mis en évidence les difficultés rencontrées par les victimes de la criminalité dans leurs parcours judiciaires. On pouvait alors parler de « *parcours du combattant* » et présenter la victime comme la « *grande oubliée du procès pénal* »⁵ en soulignant l'inefficacité de la décision rendue par les juges sur la demande de réparation, l'auteur s'avérant le plus souvent insolvable.

Cette recommandation du Conseil de l'Europe est devenue un vrai projet de politique publique avec l'arrivée de Robert Badinter à la Chancellerie en mai 1981, projet étroitement associé à la politique de prévention de la délinquance mise en œuvre par les associations de contrôle judiciaire regroupées sous l'appellation « *Citoyens Justice* ».

¹ C. Lienhard, in « *Humanité et compétences dans l'aide aux victimes – Les 20 ans de l'INAVEM* », éd. L'Harmattan, collection Sciences Criminelles, p. 54, 55.

² En plus des documents publiés par l'INAVEM, je fais appel à ma mémoire qui, tout le monde le sait et le vit, peut parfois déformer ce qui a été le présent d'un moment... Je demande à ceux qui ont vécu les mêmes moments de bien vouloir me pardonner les inexactitudes de mes souvenirs...

³ Cf. Christine Lazerges, in « *Les 20 ans de l'INAVEM* », op. cit., p. 90.

⁴ Depuis ma thèse de doctorat, je m'étais spécialisée dans les domaines du droit de la responsabilité civile et pénale et dans le droit des assurances.

⁵ Dans son allocution pour les 20 ans de l'INAVEM, Robert Badinter précisait : « *il y avait la constitution de partie civile, la Justice, l'institution judiciaire, les victimes, elle les ignorait complètement* ».

Un bureau regroupant les deux compétences, prévention et aide aux victimes, fut créé au sein de la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces et une commission de réflexion pluridisciplinaire se mit au travail sous la présidence d'un médecin, le professeur Milliez.

Le rapport Milliez remis au Garde des sceaux en 1982 a inspiré la politique publique d'aide aux victimes. La commission déclarait « *avoir pensé aux victimes humainement, humblement, non pour satisfaire la soif de vengeance que certains leur supposent, ce qui est loin d'être toujours vrai, mais simplement en se penchant sur leur détresse, en cherchant les meilleurs moyens de les secourir, de les aider à faire valoir leurs droits, de leur assurer la réparation aussi totale que possible du préjudice qui leur a été causé. Elle a observé que la cause des victimes n'entraînait pas en conflit avec l'action qui a été menée en France depuis la seconde guerre pour assurer la réinsertion sociale des condamnés et qui s'est traduite par le grand principe de l'individualisation des peines et la création d'institutions comme le juge de l'application des peines, le sursis avec mise à l'épreuve, l'assistance aux libérés de prison, les comités de probation...* »⁶.

Les conclusions du rapport Milliez ont été le socle sur lequel a été fondée la philosophie des actions du mouvement d'aide aux victimes. Il s'agit d'un humanisme qui tend la main à la fois aux victimes et aux auteurs afin que les uns comme les autres retrouvent une place dans la société sans avoir à porter toute leur vie le poids de la stigmatisation de la victimisation pour les uns et de la condamnation pour les autres.

La première directrice du bureau de la protection des victimes et de la prévention (BPVP) fut la magistrate Marie-Pierre de Liège. A l'occasion des 20 ans de l'Inavem, elle a raconté : « *Je suis arrivée au Ministère de la Justice en septembre 1982, le rapport Milliez venait d'être déposé et l'on m'a demandé si je pouvais être intéressée par les victimes ! Honnêtement, je ne savais quelle réponse donner. J'avais fait de la correctionnelle, je m'étais intéressée aux délinquants. Les victimes... Un bureau devait être créé et il fallait commencer, en ouvrant le Rapport Milliez, à inventer les choses avec l'aide de deux, trois personnes...* »⁷.

Oui, à la Chancellerie comme dans plusieurs villes, l'aide aux victimes a commencé à exister avec « deux ou trois personnes » motivées qui sont devenues militantes en raison de l'intérêt, de la nécessité et en même temps de la complexité de cette nouvelle grande cause nationale.

Le bureau dirigé par Marie-Pierre de Liège avait aussi la responsabilité de relancer la politique de prévention de la délinquance en coordonnant les actions des associations de contrôle judiciaire créées dans les années 70. Aussi est-il logique que les premiers services d'aide aux victimes aient vu le jour au sein des associations de contrôle judiciaire et d'aide aux sortants de prisons, comme l'association ACCORD à Strasbourg longtemps présidée par Claude Lienhard.

Certaines structures pratiquaient déjà des formes de médiation à titre de réponse à des comportements pénalement qualifiables, participant ainsi à une « *évolution de la politique pénale vers des modèles plus « consensuels » de gestion des conflits, en faisant appel à la*

⁶ Rapport p. 122.

⁷ M. P. de Liège, « 20 ans au regard des politiques publiques d'aide aux victimes » in « Les 20 ans de l'INAVEM, op. cit. p. 43.

participation des auteurs et des victimes d'infractions dans la recherche de solutions à leur conflit, avec l'aide d'un médiateur »⁸.

À Montpellier, ce sont donc trois collègues universitaires enseignant le droit pénal et la procédure pénale – Christine Lazerges, Didier Thomas et moi-même – qui ont créé en 1983 l'ADIAV offrant ainsi un accès au droit et une aide à faire valoir leurs droits aux victimes résidant dans le département de l'Hérault.

Dans le cadre universitaire de mes recherches, c'est en premier lieu la question de l'indemnisation des dommages subis par les victimes qui m'a intéressée. En effet ma double spécialité, à savoir le droit de la responsabilité civile et le droit des assurances, m'a conduite à réfléchir sur l'efficacité du principe de « réparation intégrale » reconnu par la cour de cassation comme principe de la responsabilité civile. Que signifiait-il ? Quel dommage ? Quels préjudices ? Que recouvre le terme de réparation pour une victime ?⁹ Quelles voies de droit étaient proposées aux victimes de délinquants ? Quelle solution pouvait pallier l'insolvabilité du responsable ? L'assureur de responsabilité pouvait-il être attiré dans la procédure pénale lors de l'examen de l'action civile de la victime jointe à l'action publique de répression ?¹⁰ Que faire quand l'auteur reste inconnu ? Pourrait-on faire appel à la solidarité nationale ?

L'État français pouvait déjà être sollicité comme un secours à la détresse des victimes, mais à des conditions très strictes depuis une loi de 1978 qui a créé les premières commissions d'indemnisation des victimes au niveau des cours d'appel. Le système devait être amélioré. Ce fut l'objet de la loi du 8 juillet 1983.

La procédure pénale méritait aussi d'être revisitée. Quelle devait être la place de la victime dans le procès pénal ?¹¹ Quelles paroles de victimes les magistrats des tribunaux correctionnels comme des cours d'assises pouvaient véritablement entendre et traduire dans leurs jugements ? Les victimes constituées parties civiles servaient elles seulement à la recherche de la vérité judiciaire ? Comment assurer l'équilibre entre les parties dans le procès pénal ?¹²

Que de questions importantes et complexes qui m'ont conduite à réfléchir à une nouvelle spécialité pour les juristes, « le Droit des Victimes », faisant appel aux règles du droit de la responsabilité civile et du droit des assurances, comme à celles du droit pénal et de la procédure pénale. Et avec d'autres universitaires, médecins, psychologues, sociologues, la réflexion et les recherches sont devenues pluridisciplinaires et ont permis la naissance d'une nouvelle discipline la « Victimologie »¹³.

À la Chancellerie, des réformes se préparaient dans ces domaines. J'ai pu alors participer à des

⁸ J. P. Bonafé-Schmitt, La médiation pénale en France et aux États Unis, LGDJ 1998 p. 14.

⁹ A. d'Hauteville, « Faut-il parler d'indemnisation ou/et de réparation des préjudices subis par les victimes d'infractions pénales ? » in Mélanges offerts au professeur Marie-France Steinle-Feuerbach, RISEO, fév 2015, revue juridique en ligne, trimestrielle, « Risques Études et Observations des risques, Université de Haute Alsace et in « Risque, Accidents et Catastrophes - Liber amicorum en l'honneur de Madame le Professeur Marie-France Steinlé-Feuerbach », éd. L'Harmattan, 2015, p. 115.

¹⁰ A. d'Hauteville, « L'intervention des assureurs au procès pénal en application de la loi du 8 juillet 1983 », JCP 1984, Doctrine n° 3139.

¹¹ A. d'Hauteville, « La place de la victime dans le procès pénal », rapport introductif au XV^{ème} congrès de l'association française de droit pénal, Archives de politique criminelle, n° 24, 2002, p7 et s. et « L'évolution de la place de la victime dans le procès pénal », Les cahiers de la sécurité intérieure, revue trimestrielle de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, mars 2013.

¹² A. d'Hauteville, « Le droit des victimes « in Libertés et droits fondamentaux, ouvrage collectif sous la direction de R. Cabrillac. éd. Dalloz 2019. « Le point de vue des victimes dans le procès pénal : quel équilibre ? », in Mélanges offerts au professeur Christine Lazerges de l'université de Paris 1, Dalloz 2014, rubrique « Politique (s) criminelle (s) », p. 649 et s.

¹³ Plusieurs diplômes universitaires pluridisciplinaires de Victimologie ont été créés à Paris, Lyon et Montpellier.

réunions de travail organisées par Marie-Pierre de Liège et son bureau (BPVP) et ainsi collaborer à l'élaboration de la loi du 8 juillet 1983 et présenter ses apports lors du 6^{ème} congrès de l'Association Française de Droit Pénal en novembre 1983. J'ai donné alors à mes propos le titre de « Le Nouveau Droit des Victimes »¹⁴.

Sur le plan associatif, le mouvement prenait de l'ampleur.

Comme le rappelle Claude Lienhard lors des 20 ans de l'INAVEM, « *ce sont ... des lieux, des endroits, des partenaires, mais aussi des hommes et des femmes qui se sont croisés et ont cru dans une idée ... Les victimes, souvent traumatisées physiquement, toujours atteintes moralement et psychologiquement, méritent-elles aussi non seulement d'être indemnisées mais d'être aidées* »¹⁵. Une quinzaine d'associations ou de bureaux municipaux émergeaient alors à la ligne budgétaire « Aide aux Victimes » du ministère de la Justice. Il devenait nécessaire de rassembler ces généreuses initiatives pour échanger nos intuitions, nos convictions et nos pratiques afin d'élaborer une véritable « doctrine » de l'aide aux victimes tant au plan juridique, procédural ou au fond du droit, qu'aux plans psychologiques, philosophiques, sociaux et sociétaux.

C'est ainsi qu'à l'invitation du magistrat Louis Bartoloméi et de l'association AVAD de Marseille, les représentants d'une trentaine d'associations dans l'église de la Vieille Charité dans le quartier du Panier se sont retrouvés le 7 Juin 1986, certains après avoir bu un café au bar du coin dénommé « Aux deux sinistrés » !¹⁶ L'assemblée constitutive a élu le premier conseil d'administration lequel a choisi Claude Lienhard comme premier président de l'INAVEM.

Que voulions nous créer ?

Je donne la parole à Claude : « *ce que nous voulions, c'est que l'INAVEM soit un lieu de réflexions et d'actions, d'où la dénomination d'Institut. Ce que nous souhaitions, c'est que l'aide aux victimes soit déclinée sur l'ensemble du territoire de la République, en tous lieux, tous moments, à toutes heures, dans l'urgence, dans la durée, dans le quotidien et dans l'exceptionnel ... Enfin, ce que nous souhaitions comme un supplément d'âme, se trouve dans la dernière lettre du sigle, le M de Médiation... De quoi notre âme s'est-elle nourrie ? Elle s'est d'abord nourrie de notre capacité sans relâche, à réfléchir en même temps que l'on agissait ... Le choix associatif, c'est la possibilité pour la société civile, au sens large, au sens noble, d'être acteur d'une solidarité en matière de sécurité* »¹⁷.

Ainsi, devant les drames individuels ou collectifs liés à la délinquance ou aux risques de la vie moderne, les associations de l'INAVEM ont apporté à toutes les victimes écoute, réconfort, aide matérielle et juridique, suivi psychologique, tant dans l'urgence que dans la durée.

II) L'accident d'avion au Mont Sainte-Odile

Le 22 janvier 1992, un avion Airbus A 320 de la compagnie Air Inter en provenance de Lyon et à destination de Strasbourg s'écrase sur les hauteurs du Mont Sainte-Odile dans le massif vosgien : 87 morts et 9 blessés. Immédiatement, l'association Accord présidée alors par

¹⁴ A. d'Hauteville, « Le nouveau droit des victimes », Revue internationale de criminologie et de police technique, 1984, p. 437 et s.

¹⁵ C. Lienhard, « 20 ans au regard du maillage institutionnel et partenarial », in *Les 20 ans de l'INAVEM*, op. cit., p. 53 et s.

¹⁶ C. Lienhard, « Les 20 ans ... » op. cit. p. 55 et 57.

¹⁷ C. Lienhard, « Les 20 ans » op. cit. p. 56.

Claude Lienhard est entrée en contact avec les autorités préfectorales et judiciaires, avec la gendarmerie, pour avoir des informations et apporter son aide aux victimes et leurs familles.

Le 5 février la chancellerie confirme la mission « *de soutien, d'aide et d'information auprès des familles* », et va au-delà de cette mission « classique » en demandant à l'INAVEM « *d'aider activement les avocats et les familles de victimes à constituer les dossiers nécessaires et assurer la transparence du dispositif* ».

C'est le groupe Air France qui a contacté le ministère de la Justice à cette fin. Il était alors confronté à des relations très conflictuelles avec 8 familles de victimes décédées lors de l'accident d'Habsheim le 28 juin 1988, aucune solution transactionnelle n'ayant alors été trouvée. Ne voulant évidemment pas faire face à nouveau à une situation conflictuelle désastreuse pour le groupe, Air France a immédiatement annoncé renoncer à appliquer les plafonds de garantie prévus par la convention de Varsovie s'engageant ainsi à indemniser intégralement toutes les victimes et a demandé au ministère de la Justice de mettre en place une formule de médiation... une formule à inventer ...

Ainsi l'INAVEM que je présidais alors, propose la création d'une « cellule de concertation » pour faciliter le processus d'indemnisation transactionnelle, pour rapprocher les points de vue des parties lors de rencontres organisées à la demande des familles.

Nous proposons que quatre membres de l'INAVEM composent cette cellule, deux juristes : Claude Lienhard avocat président fondateur et moi-même professeure de droit et présidente en exercice, et deux médecins membres du conseil d'administration : Liliane Daligand professeure de médecine légale, psychothérapeute et Luc Barret également professeur de médecine légale. Pour présider notre cellule de concertation, le ministère sollicite un magistrat afin d'« adosser au judiciaire » notre proposition. Il fallait trouver un magistrat qui ne soit pas en fonction dans une juridiction du territoire national : Gilbert Guillaume répondait à cette condition puisqu'il était alors détaché du conseil d'État pour siéger à la cour internationale de La Haye. En plus ses compétences en matière aéronautique étaient très grandes.

Avec le procureur de la République de Colmar et un représentant de l'association Accord, la cellule ainsi constituée a organisé pour les familles endeuillées plusieurs réunions d'information sur le dispositif. En collaboration avec le juge d'instruction, la gendarmerie, l'institut médico-légal, les pompes funèbres, les organismes de sécurité sociale, les avocats et l'assureur d'Air France, des réponses ont pu être données aux questions personnelles et délicates des familles, des solutions ont pu être trouvées aux situations difficiles (identification et remise des corps aux familles, prise en charge des frais d'obsèques, restitution des objets personnels...)

De 1992 à 1995, la cellule de concertation a réuni, dossier par dossier, les familles et la Camat-Aviation assureur d'Air Inter et son avocat Maître Fernand Garnault, spécialiste de droit aérien. Au cours de nos dix rencontres, nous avons entendu séparément les deux parties puis en allant présenter aux uns puis aux autres nos propositions d'avancées dans la recherche de l'indemnisation la plus juste, nous avons réussi à trouver des accords transactionnels dans la

plupart des dossiers pour lesquels nous avons été saisis¹⁸.

Je pense sincèrement que nous avons apporté aux deux parties plus qu'un soulagement d'avoir évité un contentieux toujours long et pénible. Les rapports humains emplis d'empathie entre les parties et les membres de la cellule ont permis un début de réparation morale pour les familles et une prise de conscience de la part de l'avionneur.

J'ajoute qu'Air France a aussi demandé à la cellule de l'INAVEM, dès le mois de février 1992, d'aider à la résolution des dossiers litigieux de l'accident d'Habsheim...

Quels furent les enseignements tirés par l'INAVEM de cette première expérience de mission confiée par le ministère de la Justice pour améliorer les dispositifs d'indemnisation au-delà de l'accueil des victimes et de l'information sur leurs droits ?

1 – Il est apparu utile, indispensable même, que les associations membres de l'INAVEM coopèrent étroitement avec les services publics et particulièrement avec la Justice. Les processus de rapprochement, de concertation ou de médiation doivent s'adosser au judiciaire¹⁹ et faire référence aux barèmes retenus par les cours d'appel pour l'indemnisation des préjudices.

2 – Les victimes doivent être informées et accompagnées tout au long du processus d'indemnisation et tout au long du procès pénal. L'indemnisation doit être rapide autant que possible et ne pas dépendre de l'issue des procès en responsabilités pénales et civiles. Le procès pénal en recherche de la faute de l'avionneur a duré 14 ans !

3 – Une cellule *ad hoc* réunissant toutes les parties publiques et privées concernées doit être constituée et coordonnée par les services d'aide aux victimes de l'INAVEM mandaté par les pouvoirs publics.

4 – Le partenariat Police, Gendarmerie, services de secours d'urgence, services de santé et de justice doit être prévu et organisé partout en France et Outre-mer avant la survenance de catastrophes afin que soient définis leurs domaines d'interventions respectifs.

III) L'effondrement d'une tribune dans le stade de Furiani

Le 5 mai 1992, la catastrophe a eu lieu juste avant le début de la demi-finale de la coupe de France de Football opposant le SC Bastia à l'Olympique de Marseille. Toutes les tribunes étaient combles. Les spectateurs faisaient « monter » l'ambiance en tapant des pieds... et la nouvelle tribune s'effondra en totalité en tordant sa structure métallique entraînant dans sa chute plus de 1 500 personnes, tuant 18 spectateurs, blessant très grièvement certains et traumatisant 2 357 personnes ! Cette tribune avait été construite dans des délais très courts - trop courts-, afin d'augmenter la capacité d'accueil du stade pour cette rencontre importante. Les contrôles de l'achèvement des travaux et du respect des normes de sécurité par la société de contrôle SOCOTEC et par la commission de la sécurité des services préfectoraux seront critiqués lors du procès en responsabilités pénale et civile.

Dès le lendemain, le 6 Mai, je suis accueillie à Bastia par le procureur général Jean-Louis Nadal

¹⁸ En juillet 1992, j'ai annoncé à la presse que « notre base de départ pour les indemnisations est la jurisprudence des cours d'appel en matière d'accidents de la route, à laquelle s'ajoute la dimension de catastrophe collective. Cette dimension autorise à envisager le haut de la fourchette et non le bas ». Le ministère de la Justice a rappelé dans un communiqué du 7 février 1992 que « les familles de victimes peuvent toujours utiliser les recours judiciaires qui s'offrent naturellement à elles ».

¹⁹ C. Lacroix, « La réparation des dommages en cas de catastrophes », thèse de doctorat, Université de Haute-Alsace, nov. 2005, n° 424 ; LGDJ, 2008, tome 490.

et le député maire de Bastia Emile Zucarelli. Le préfet « est aux abonnés absents »... Le retentissement de la catastrophe vue par tous les téléspectateurs en direct est considérable. Un formidable élan de solidarité s'est immédiatement exprimé pour les victimes et leurs familles. Nous prenons la mesure de l'évènement et sommes informés rapidement des noms des entreprises ayant concouru à la fabrication, au contrôle et à l'installation de la tribune. A ma demande, l'INAVEM adresse alors des courriers au ministère de la Justice, au ministère de la Ville ainsi qu'au président de la Fédération Française de Football, pour leur proposer de mettre rapidement en place un dispositif d'aide aux victimes. Il n'y avait pas encore d'association d'aide aux victimes en Corse.

Le même jour, un communiqué de presse de l'Institut annonçait la mise en service de deux numéros d'appel téléphonique pour, dans l'urgence, écouter, identifier les besoins des victimes et de leurs familles. Une réunion téléphonique est organisée pour coordonner les actions d'information et de première aide sur le continent avec la Boutique de Droit d'Avignon, l'AVAD de Marseille et l'association d'aide aux victimes de Nice, toutes trois membres de l'INAVEM.

Entre le 7 Mai et le 13 Mai, l'INAVEM est chargé de mission par plusieurs ministères. Une lettre de mission en date du 7 mai du bureau de la protection des victimes et de la prévention alors dirigé par Mme Toulemonde m'est adressée et me demande de « *prendre toutes les mesures nécessaires, afin que les associations d'aide aux victimes qui seront amenées à intervenir dans le cadre de la catastrophe du stade de Furiani puissent offrir aux familles des victimes, le soutien, l'aide et les informations nécessaires* ».

Le Ministère de la Jeunesse et des Sports s'est associé le 8 mai 1992 au Ministère de la Justice dans le choix de l'INAVEM comme coordonnateur des actions à entreprendre en faveur des victimes. Le 13 mai 1992, le Ministère de la Ville a fait de même.

Le 8 mai 1992, l'INAVEM a ouvert une permanence au Palais de Justice de Bastia, pour accueillir et renseigner les victimes et leurs familles. Un numéro vert, le 05.10.01.05 a été mis en service le même jour.

Le 9 mai, une réunion se tient à Bastia avec l'INAVEM²⁰ et l'ordre des avocats, sous l'autorité des chefs de cours en vue de la création d'un « comité de pilotage de l'indemnisation des victimes du 5 mai »²¹.

Quelle allait être la position des assureurs des responsables potentiels ? A partir du bureau du procureur général Jean-Louis Nadal²², j'ai pris alors contact avec les trois compagnies d'assurances concernées, l'UAP (alors nationalisée) pour le Sporting Club de Bastia et la Fédération française de Football, le GAN pour la Ligue nationale de Football et la SMABTP pour la société Sud Tribune (constructeur de la tribune) et pour la Socotec (bureau de contrôle). Il nous a été répondu que « *des assureurs de responsabilité garantissent des responsabilités qui doivent être prouvées et mesurées et que dans l'hypothèse où les responsabilités de leurs*

²⁰ Le magistrat Alain Damecour m'avait rejointe à Bastia.

²¹ Le comité de pilotage était composé d'un médecin expert, d'un avocat du barreau de Bastia et d'Alain Damecour, représentant l'Inavem qui a obtenu du ministère de la Justice et de sa hiérarchie une mise à la disposition de l'Inavem pendant 5 ans.

²² Avec lequel j'avais eu d'excellents rapports comme présidente de l'ADIAV lorsqu'il était en poste à Montpellier.

assurés sont engagées, les contrats prévoient des limites financières à leurs engagements, et que ces plafonds de garanties devraient insuffisants pour indemniser toutes les victimes. Les capitaux assurés devront être répartis entre les victimes en application de la règle « au marc le franc »²³.

À Bastia, les demandes de provisions pour faire face aux grandes difficultés rencontrées par les victimes étaient de plus en plus pressantes et relayées par la presse locale et nationale. L'émotion était très forte ! Certes, des dons avaient pu être récoltés et distribués pour répondre à l'urgence de certaines situations²⁴, mais la réponse des assureurs était à l'évidence inadaptée à la situation même si elle était juridiquement correcte.

Le 14 mai, les assureurs réunis à Bastia par l'INAVEM et le Parquet général, admettent que l'application des règles du droit des assurances « *parfaitement justifiées juridiquement serait contraire à une indemnisation rapide et souhaitée par tous* ». Le droit positif du règlement des indemnités d'assurance doit « être mis de côté » ! Ils annoncent alors qu'ils décident de réunir leurs capacités de garanties dans un fonds commun et conviennent dans un protocole d'accord de mettre en place une procédure commune de gestion des dossiers. L'UAP est désignée représentante du « pool » des trois assureurs²⁵. C'était la première fois que des assureurs de responsabilité acceptent de commencer à indemniser les victimes sans que les responsabilités de leurs assurés soient établies contradictoirement. Devant l'importance de la catastrophe tant par le nombre des victimes que par la gravité des dommages, ils abandonnent la règle logique subordonnant leurs garanties d'assurances de responsabilité à l'établissement des responsabilités de leurs assurés²⁶. Ainsi les assureurs pourront verser rapidement des provisions « sans préjuger des responsabilités faisant l'objet d'une instruction judiciaire »²⁷.

Le comité de pilotage rédige alors un dossier d'indemnisation type recensant tous les postes de préjudices et permettant d'asseoir le versement de provisions. Ce formulaire unique est élaboré sur le modèle du « Mont Sainte-Odile » et sera accepté par les assureurs et le barreau de Bastia. Comme pour la catastrophe du « Mont Sainte-Odile », le barème d'indemnisation fait référence à la jurisprudence de la cour d'appel locale. Les assureurs acceptent de prendre en compte les conséquences psychologiques même quand les personnes n'ont pas été blessées physiquement. Le comité de pilotage s'est transformé ensuite en « comité de suivi », suivant pendant 5 ans des dossiers d'indemnisation en attente de consolidation des blessures et des procédures judiciaires pendant tout le temps de l'instruction puis du procès pénal. Pendant ce « temps long »²⁸ le comité a pu collaborer activement avec l'ordre des avocats de Bastia, avec le comité de solidarité créé par les familles de victimes et avec le groupe formé par les cinq compagnies concernées représentées par l'une d'entre elles l'UAP²⁹.

²³ Je cite de mémoire...

²⁴ Environ 4 300 000 F ont été distribués pour faire face aux premiers besoins des victimes. Il s'agit d'une action de solidarité qui doit être distinguée de l'action d'indemnisation qui est à la charge des responsables et de leurs assureurs.

²⁵ Le protocole d'accord « sur la procédure de gestion des dossiers des victimes de Furiani dans le cadre du Fonds d'indemnisation des assureurs » fut signé le 1^{er} juillet 1992 au Palais de Justice de Bastia.

²⁶ Le milieu des assureurs a parlé par la suite de ces avancées comme des « effets Furiani » ! Cf. La table ronde de la journée des assurances du 13 déc. 1993 ayant pour titre « Affronter les catastrophes ».

²⁷ 40 millions de Francs puis 100 millions de Francs ont été ainsi débloqués. Cf. Rapport d'activités de l'Inavem, 1992, p. 42

²⁸ L'aide aux victimes doit être apportée dans l'urgence et dans « le temps long ». Le procès « Furiani » a débuté le 4 janvier 1995 et a duré 5 ans (cf. journal Le Monde du 24/12/1994). Il a fallu 14 ans de procédure pour « le Mont Sainte-Odile » !

²⁹ L'UAP était alors nationalisée ce qui a permis au Ministère des Finances de suivre les opérations d'indemnisation et de permettre les prises en charge à cent pour cent des dépenses de santé des blessés.

« Sous l’emprise de la nécessité, la place fut laissée à l’imagination »³⁰. Avec Claude Lienhard et les membres des premiers conseils d’administration de l’INAVEM, tous présidents (es) ou directeurs (trices) d’une association locale, nous avons été confrontés aux graves réalités de terrain et nous avons du proposer et mettre en œuvre des pratiques innovantes, les justifier auprès de nos mandants ordonnateurs et financeurs, tout en réfléchissant de façon académique à l’élaboration d’un droit des victimes en général et d’un droit des catastrophes et accidents collectifs.

Dans l’urgence, en ce qui concerne les deux catastrophes survenues pendant mon mandat de présidente, l’équipe de l’INAVEM a contribué certainement à faire évoluer le droit vers une plus grande justice rendue aux victimes.

Pour la catastrophe du Mont Sainte-Odile, on retiendra la création de la cellule de concertation qui a grandement facilité la recherche d’une juste indemnisation transactionnelle indépendamment des voies judiciaires comme la constitution de partie civile ou la requête devant la CIVI (commission d’indemnisation des victimes d’infractions), voies toujours proposées au choix des victimes. On retiendra aussi que, pour la première fois, un responsable, le transporteur aérien, a accepté d’indemniser les victimes et leurs ayants droit sans avoir reconnu sa responsabilité et avant tout procès. Il est vrai que le processus transactionnel a été adossé à la Justice par la présence d’un magistrat à la présidence de la cellule de concertation et par le soutien des parquets et de la Chancellerie.

Pour Furiani, la grande avancée a été dans la création par les assureurs d’un fonds d’indemnisation avec les capitaux garantis par les contrats sans attendre le prononcé des responsabilités et dans la non-application de la fameuse règle de la répartition des indemnités « au marc le franc » en cas de dépassements des plafonds de garantie.

Sur le plan des principes du droit de la responsabilité civile et donc du droit de la réparation des dommages, ces deux événements ont permis de prendre conscience qu’il fallait « déconnecter » le droit à indemnisation de la recherche des responsabilités pénales et civiles pour pouvoir indemniser rapidement et intégralement les victimes. La logique juridique devait s’inverser, c’est le dommage et non la faute qui prime, c’est le dommage qui justifie l’indemnisation supportée dans un deuxième temps par le responsable ou par la société en cas de carence du responsable³¹.

Si cette nouvelle logique s’est imposée pour la première fois dans le cadre de ces deux catastrophes accidentelles, elle tend depuis à s’appliquer à tous les événements dommageables collectifs.

À la suite de ces deux catastrophes « Mont Sainte-Odile » et « Furiani », les actions et innovations mises en place par l’INAVEM dans l’urgence ont été appliquées et adaptées aux

³⁰ C. Lienhard, « Pour un droit des catastrophes », § 31, Dalloz, 1995, p. 91 et s.

³¹ C. Lienhard et M.-F. Steinlé-Feuerbach, « Nouvelles logiques d’action et d’évolution des processus de réparation juridiques et parajuridiques des victimes en France », in C. Gilbert, dir., Risques collectifs et situation de crise, éd. L’Harmattan, 2003, p. 173 et s. Cf. aussi, M.F. Steinlé-Feuerbach, « Vers une objectivation de la responsabilité civile dans l’intérêt des victimes », in « L’avènement juridique de la victime », sous la direction de B. Bernabé, Histoire de la Justice, n° 25, p. 65.

C’est aussi la logique de la CIVI : une commission juridictionnelle fixe les indemnités compensant le dommage et les préjudices qui en découlent indépendamment de l’auteur qui n’est pas concerné par cette instance, qui peut être inconnu ou décédé. C’est un Fonds de garantie qui doit payer les indemnités fixées par la commission. Le Fonds se retourne dans un deuxième temps contre l’auteur. La saisine de la CIVI peut être faite avant tout procès en recherche de responsabilité à condition que le dommage trouve sa cause dans des faits de nature pénale.

nouvelles situations de catastrophes collectives qui ont été malheureusement très nombreuses. Les rapports d'activités annuels de l'INAVEM devenu aujourd'hui FRANCE VICTIMES contiennent autant de retours d'expériences qui enrichissent le « Droit des Catastrophes » théorisé, modélisé excellentement par Claude Lienhard³².

L'histoire du mouvement associatif de l'aide aux victimes ne se résume évidemment pas aux accidents collectifs et aux grandes catastrophes. Chaque association avec ses accueillants professionnels pluridisciplinaires et son conseil d'administration toujours bénévole, apporte au quotidien à toutes les victimes un accueil et une écoute bienveillante, une explication accessible à tous sur le droit, leurs droits, les processus juridiques perçus comme complexes pour des non-juristes, un accompagnement psychologique et social dans le difficile parcours de l'indemnisation, de la reconstruction, du retour à la vie sociale, familiale, professionnelle.

Depuis 1986, l'INAVEM a considérablement grandi, l'Institut a aujourd'hui changé son nom mais n'a pas changé son âme. Les principes fondamentaux affirmés par la commission Milliez structurent toujours les actions des associations de FRANCE VICTIMES qui permettent d'humaniser et d'améliorer toujours plus les services publics de l'État.

Oui, il y a eu - et il y a toujours - un souffle militant, un enthousiasme et une ambition humaniste partagés par ceux et celles que Claude Lienhard a appelé « les compagnons de l'aide aux victimes et de la médiation »³³.

³² C. Lienhard écrit « Face au constat de la fragmentation du droit de l'indemnisation et à son traitement sur la périphérie du judiciaire, face au souci aigu de savoir la vérité sur les causes des accidents collectifs, face à la demande de sanctions des « vrais coupables », face à la demande d'une information transparente mais malheureusement soumise à des débordements, nous sommes convaincus de la nécessité d'un approfondissement et d'un élargissement de notre réflexion » in :« Pour un droit des catastrophes », D. 1995, p. 95.

³³ C. Lienhard, « les 20 ans de l'INAVEM », op. cit.

