

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Les fonds d'indemnisation

Nounckeke, Marie

Published in:

Revue générale des assurances et des responsabilités

Publication date:

2016

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Nounckeke, M 2016, 'Les fonds d'indemnisation: la solidarité comme soutien au droit à l'indemnisation', *Revue générale des assurances et des responsabilités*, numéro 2, pp. 15264.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LES FONDS D'INDEMNISATION : LA SOLIDARITÉ COMME SOUTIEN AU DROIT À L'INDEMNISATION

par Marie Nouncke

Assistante à l'Université de Namur

La fonction première du droit de la responsabilité civile est de procurer une indemnisation aux victimes de dommages. Suite aux évolutions de la société ces dernières années, on observe que les conditions et l'étendue de cette indemnisation se sont élargies. De nouveaux acteurs sont apparus en la matière, notamment ceux que l'on appelle les fonds d'indemnisation. Ces fonds ont été créés par le législateur pour intervenir dans des domaines variés, et semblent concrétiser une nouvelle étape dans l'évolution de notre droit de la responsabilité civile. Mais qu'est-ce qui, exactement, déclenche cette volonté de création d'un fonds ? Quelles sont les missions qui leur sont confiées ? Et, au-delà de leur apparente diversité, est-il possible d'observer quelques traits qui leur seraient communs ?

Un premier chapitre résume cette évolution, ainsi que les missions attribuées à ces fonds (I). Ensuite, dans une approche plus pratique, un second chapitre s'attardera sur l'étude des différentes catégories de fonds d'indemnisation identifiées, en analysant les missions concrètes de certains d'entre eux (II). Enfin, un dernier chapitre dressera un bilan sur le fonctionnement de ces fonds, et la place qu'ils occupent au sein de notre droit de la responsabilité civile (III).

I. — L'INDEMNISATION DES VICTIMES : ÉVOLUTION ET INSTRUMENTS

Objectif fondamental du droit de la responsabilité civile, l'indemnisation des victimes est aussi l'un des moteurs de l'évolution des régimes juridiques applicables en cette matière. Cette évolution semble toutefois, ces dernières années, se muer en une véritable transformation, passant d'une indemnisation presque « sanction » de l'auteur d'une faute, à une indemnisation comme droit fondamental de la victime (A). L'intervention de divers fonds d'indemnisation

vient s'insérer dans ce processus d'indemnisation à différents niveaux, selon les fonctions qui leur sont attribuées (B).

A. — De l'indemnisation-sanction au droit à l'indemnisation

À l'origine, les règles de responsabilité mises en place par le Code civil étaient basées sur l'idée d'une responsabilité individuelle, pour faute. Ainsi, comme l'énonce l'article 1382 du Code civil, est obligé à réparer le dommage causé à autrui, celui par la faute duquel ce dommage est arrivé. En conséquence, « [...] la règle fondamentale énoncée par l'article 1382 fait clairement reposer le poids de l'aléa, c'est-à-dire de l'accident qui n'est imputable à aucune faute, sur la victime et non sur l'auteur du dommage » (1). En principe, c'est donc la personne qui subit un dommage qui doit en supporter la charge, sauf si, et seulement si, elle peut mettre en évidence une bonne raison pour reporter cette charge sur une autre personne (principalement, la faute de cette personne) (2). Comme le souligne Tarrible, « [l]e dommage, pour qu'il soit sujet à réparation, doit être l'effet d'une faute ou d'une imprudence de la part de quelqu'un : s'il ne peut être attribué à cette cause, il n'est plus que l'ouvrage du sort dont chacun doit supporter les chances » (3). L'accent est davantage placé sur l'auteur du dommage que sur la victime, et, indirectement, son obligation de réparation joue, parallèle-

(1) B. Dubuisson, « De la légèreté de la faute au poids du hasard - Réflexions sur l'évolution du droit de la responsabilité civile », *R.G.A.R.*, 2005, n° 14009, point 6.

(2) J.-L. Fagnart, « L'indemnisation sans égard à la responsabilité - Rapport introductif », in *Les indemnités sans égard à la responsabilité*, Bruxelles, Kluwer, 2001, pp. 1-22.

(3) Tarrible, « Discours à la séance du corps législatif du 19 pluviôse An XII », n° 19, *Loché*, t. VI, p. 287, cité par J.-L. Fagnart, « L'indemnisation sans égard à la responsabilité - Rapport introductif », *op. cit.*, pp. 1-22.



ment à l'objectif principal d'indemnisation, un rôle de prévention, voire de sanction de celui qui ne s'est pas comporté comme une personne normalement prudente et diligente.

L'industrialisation et la multiplication des risques qui s'en est suivie ont suscité une première ligne d'évolution, l'objectivation de la responsabilité civile. L'évolution technologique ayant rendu la faute anonyme (4), le législateur et la jurisprudence ont cherché à permettre malgré tout une indemnisation des victimes via l'élargissement des interprétations données aux principes classiques de la responsabilité civile (extension du concept de faute, découverte d'un principe général de responsabilité du fait des choses à l'article 1384, alinéa 1^{er}, du Code civil), ou encore l'instauration de divers régimes de responsabilité sans faute (responsabilité du fait des produits défectueux). À défaut d'un réel « fautif », on désigne alors un « responsable », lequel supportera la dette de réparation lorsque l'on considère injuste que cette charge soit supportée par la victime. La « responsabilité » est alors justifiée par le risque créé, qui continue à faire le lien avec une certaine idée de faute ou à tout le moins d'un comportement potentiellement dangereux qui engendre la dette de réparation.

Aujourd'hui, une deuxième ligne d'évolution dans le processus d'indemnisation des victimes se dessine. En effet, de plus en plus, en cas de préjudice, on observe que « [l]es victimes n'acceptent plus de supporter le poids du hasard » (5), voire même revendiquent un véritable « droit à l'indemnisation », selon cette nouvelle logique, il est indispensable qu'une réparation soit garantie, en toutes circonstances, pour tout dommage accidentellement subi par un individu (6), et cette dette de réparation, à défaut d'être ou de pouvoir être supportée par un fautif ou un responsable (7), doit être apurée par la collectivité (8).

(4) J.-L. Fagnart, « L'indemnisation sans égard à la responsabilité - Rapport introductif », *op. cit.*, pp. 1-22.

(5) B. Dubuisson, *op. cit.*, point 2.

(6) J.-L. Fagnart, « Recherches sur le droit de la réparation », in *Mélanges R.O. Dalcq - Responsabilités et assurances*, Bruxelles, Larcier, 1994, p. 135 ; J.-L. Fagnart, « Une loi pour l'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques ? », *For. ass.*, 2010, n° 105, p. 111.

(7) Y. Lambert-Faivre, « L'évolution de la responsabilité civile d'une dette de responsabilité à une créance d'indemnisation », *Rev. trim. dr. civ.*, 1986, I, p. 7.

L'on assiste ainsi à une tendance croissante à la « mutualisation » des risques, afin que la charge de réparation des dommages ne repose plus sur une personne individuelle, mais plutôt sur un groupe de personnes, par le biais de la sécurité sociale, des assurances, mais aussi de fonds visant à l'indemnisation de certaines victimes de dommages particuliers (9). Ainsi, il semble que l'objectif d'indemnisation assigné à la responsabilité civile se soit considérablement renforcé. Ne pouvant plus être entièrement atteint par l'application des seules règles de celle-ci, sa concrétisation se matérialise par la création et l'intervention de nouveaux acteurs. Dans certaines situations, même en l'absence de fautif ou de responsable, le droit à l'indemnisation est consacré, et son respect est alors assuré par la solidarité de la collectivité.

B. — Les différentes missions des fonds d'indemnisation

Depuis quelques temps, l'instauration de fonds d'indemnisation se multiplie. À titre d'exemple, nous pensons notamment, pour n'en citer que quelques-uns, au fonds des maladies professionnelles, au fonds des accidents du travail, aux fonds nationaux des calamités publiques et des calamités agricoles, au fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, au fonds commun de garantie belge, au fonds de protection des dépôts et des instruments financiers, au fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises, ou encore au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

En apparence, autant de fonds épars régis chacun par une loi propre, sans réel lien entre eux. Chacun de ces fonds a, *a priori*, vocation à indemniser un dommage spécifique, à l'exception du Fonds commun de garantie belge dont le champ d'intervention est un peu plus large, dans la mesure où il intervient à la fois pour les accidents de la circulation et pour les accidents technologiques. Toutefois, en fonction du type de dommage ciblé par les fonds, il est possible de

(8) J. De Coninck, « L'hégémonie actuelle de la logique indemnificatrice », in *Droit des contrats, France, Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 197-198.

(9) S. Porchy-Simon, « Panorama général et typologie des fonds », in *La socialisation de la réparation : fonds d'indemnisation et assurances*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 119.



distinguer trois grandes missions qui leur sont confiées. Il faut d'ores et déjà noter qu'un même fonds d'indemnisation peut être chargé de plusieurs de ces missions, selon le type de situation auquel il s'agit de faire face. Dès lors, il est difficile de les répartir en catégories hermétiques selon leurs activités.

Pour commencer, une première mission des fonds est de permettre l'indemnisation de dommages qui devraient normalement être indemnisés sur la base des règles de la responsabilité civile, mais qui ne le sont pas pour divers motifs : la personne responsable n'est pas identifiée, ou elle est insolvable, ou encore le montant de l'indemnisation dépasse manifestement ses moyens financiers (on pense par exemple ici aux fonds créés en matière environnementale). Il est estimé, dans certaines situations, que ces facteurs ne peuvent pas priver la victime de son « droit à l'indemnisation », qu'elle pourra alors exercer à l'encontre du fonds *ad hoc*. Ces fonds interviennent donc comme « fonds de garantie », au sens où ils viennent garantir le paiement de l'indemnisation normalement prévue, en palliant l'absence ou l'insolvabilité du débiteur de cette indemnisation.

Une seconde mission des fonds vise plutôt, quant à elle, à réparer des dommages qui, sur la seule base des principes de la responsabilité civile, ne devraient pas être réparés et resteraient donc entièrement à charge de la victime. On pense par exemple aux dommages causés par un phénomène naturel, pour lesquels il n'est possible de désigner aucun « fautif » ou « responsable » en soi, ou encore aux accidents médicaux sans responsabilité. Ces dommages sont également ceux pour lesquels il est souvent impossible de souscrire une assurance, les risques étant trop importants pour pouvoir être couverts à coût raisonnable (10). Afin d'alléger, voire de supprimer, le poids de la fatalité pour la victime, celui-ci sera réparti sur un cercle plus large de personnes, voire l'ensemble des membres de la société. On peut ici parler de véritables fonds d'« indemnisation ».

Enfin, une troisième mission des fonds (par exemple, le Fonds commun de garantie

belge, lorsqu'il intervient pour l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'accidents technologiques) a pour principal objectif de pallier les difficultés des procédures judiciaires, en facilitant et en accélérant l'indemnisation des victimes, afin d'éviter que s'ajoutent à leurs dommages corporels des difficultés d'ordres économique et financier (11). L'accent n'est pas tant mis ici sur l'indemnisation d'un dommage en tant que telle, que sur la facilitation et l'accélération du processus d'indemnisation en lui-même. L'idée est que les victimes puissent recevoir une réparation de leur dommage sans devoir subir les lenteurs d'une procédure judiciaire et l'attente d'une détermination des responsabilités. Dans la suite du texte, nous désignerons ces fonds comme les « fonds d'indemnité provisionnelle ».

II. — ESSAI D'APPROCHE PRATIQUE DES FONDS D'INDEMNISATION

Si la classification proposée ci-dessus n'est pas absolue, elle peut nous permettre de jeter un premier regard sur divers fonds mis en place en Belgique, pour essayer de saisir leur mode de fonctionnement de manière plus concrète. L'indemnisation des victimes devient une des préoccupations majeures du droit de la responsabilité. Comment les fonds de garantie (A), les fonds d'indemnisation (B) et les fonds d'indemnité provisionnelle (C) permettent-ils d'atteindre cet objectif ?

A. — Les fonds de garantie

Les fonds de garantie sont ceux qui viennent se substituer au débiteur de la réparation, absent ou insolvable, condamné sur la base des règles de la responsabilité civile, afin de garantir une indemnisation de la victime. Seront successivement analysés leurs objectifs (1), leurs moyens de financement (2), et l'étendue de l'indemnisation qu'ils offrent (3).

1. — Objectifs et illustrations

Le premier ensemble de fonds d'indemnisation recouvre, nous l'avons dit, ceux qui ont

(10) A. Guégan-Lécuyer, *Dommages de masse et responsabilité civile*, Paris, L.G.D.J., 2006, pp. 192-198.

(11) Proposition de loi relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 1286/011, p. 4.



pour objectif d'intervenir à la place du responsable, comme « fonds de garantie », soit quand la personne qui a causé le dommage a disparu ou est inconnue, soit quand elle est insolvable, ou que le montant de l'indemnisation dépasse manifestement ses moyens financiers. Ce sont les fonds d'indemnisation les plus classiques et les plus fréquents, les premiers ayant été mis en place dès les années 1970.

C'est par exemple dans cette catégorie que l'on peut placer le Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence (et aux sauveteurs occasionnels). Pour pouvoir bénéficier de l'intervention de ce fonds, il est nécessaire que la victime ait d'abord tenté d'obtenir la réparation de son dommage par une action en responsabilité civile (pour autant que l'auteur de ce dommage soit connu), et que la réparation n'ait pas pu être assurée de manière effective et suffisante par le responsable, un régime de sécurité sociale ou une assurance privée, ou de toute autre manière (12). Ce fonds n'intervient donc que de manière subsidiaire (13), lorsque tous les autres recours ont échoué à fournir à la victime une indemnisation efficace (14).

Il en est de même pour le Fonds commun de garantie belge (en matière d'accidents de la circulation), et le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers, qui interviennent en cas de défaut du débiteur de la réparation. Le Fonds commun de garantie belge répare les dommages causés par un véhicule automoteur, soit lorsqu'il n'y a pas d'assurance ou qu'on ne peut l'identifier, soit lorsque l'entreprise d'assurances qui devrait intervenir ne s'exécute pas ou est dans l'impossibilité de s'exécuter (15). Le Fonds de protection des

dépôts et des instruments financiers a pour objectif le remboursement ou l'indemnisation de certaines catégories d'investisseurs en cas de défaillance d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'investissement (16).

C'est également dans cette catégorie que l'on retrouve plusieurs fonds d'indemnisation liés au monde professionnel, qui interviennent à la place des employeurs dans des situations où l'exercice (ou la fin) de l'activité professionnelle est à l'origine du dommage. La création de ces fonds d'indemnisation est alors une protection contre l'insolvabilité de l'employeur. Ainsi, le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises, institué par la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises, a pour but d'assurer, pour les travailleurs qui répondent à certaines conditions, le paiement des sommes auxquelles ils ont droit en vertu de la loi ou de conventions collectives de travail, en cas de fermeture d'entreprises ou de reprise d'actifs, lorsque l'employeur, le curateur ou le liquidateur ne s'acquittent pas de leurs obligations (17). Dans le même ordre d'idées, le Fonds des maladies professionnelles et le Fonds des accidents du travail sont chargés, respectivement, d'indemniser, entre autres, les dommages résultant des maladies professionnelles dont l'employeur est responsable, s'il est insolvable (18), et d'assurer la réparation des accidents du travail lorsque l'employeur n'a pas conclu de contrat d'assurance ou lorsque l'entreprise d'assurances reste en défaut de s'acquitter (19).

Il est intéressant de noter que ces deux derniers fonds, en plus de leur mission de fonds de garantie, viennent également jouer un rôle dans la procédure d'indemnisation des victimes. En effet, les lois qui les ont institués ont, en plus, mis en place des

(12) Article 31bis, 3^o, 4^o et 5^o, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

(13) N. Estienne, « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence », in *La socialisation de la réparation : fonds d'indemnisation et assurances*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 84.

(14) L. Clerc-Renaud et C. Quézel-Ambrunaz, « Articulation de la réparation par les fonds avec la responsabilité et les autres techniques d'indemnisation », in *La socialisation de la réparation : fonds d'indemnisation et assurances*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 215.

(15) Article 19bis-11 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs.

(16) Article 3 de la loi du 17 décembre 1998 créant un Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et réorganisant les systèmes de protection des dépôts et des instruments financiers.

(17) Loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises.

(18) Article 51, §§ 3 et 4, des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci.

(19) Article 58, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

règles d'immunité des employeurs (20). La victime ne peut se retourner contre ces derniers que s'ils ont intentionnellement provoqué la maladie professionnelle ou l'accident du travail. Dans le cas contraire, ce sont les fonds qui supportent intégralement la charge de la réparation. Ainsi, les recours contre les employeurs sont limités.

2. — *Modes de financement*

Comme on le voit, ces fonds de garantie interviennent dans des domaines très variés. Pour pouvoir offrir une indemnisation plus ou moins étendue à leurs bénéficiaires, ils doivent eux-mêmes être financés par certaines sources. L'étude de quelques fonds présentés dans cette catégorie démontre que ce sont souvent les créateurs de risques, ou les débiteurs théoriques de l'indemnisation, qui se voient imposer une participation à ce financement, un peu sur le même modèle de fonctionnement que les assurances. Cette solution est logique dans la mesure où ces fonds d'indemnisation sont créés pour limiter ou supprimer le risque d'une carence du débiteur principal de la réparation. Cette participation est souvent complétée par une contribution complémentaire de l'État ou de la sécurité sociale.

Par exemple, en ce qui concerne le Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, la loi prévoit qu'il est alimenté par des contributions auxquelles sont astreintes toutes les personnes condamnées à une peine principale criminelle ou correctionnelle (21). De manière similaire, le Fonds commun de garantie belge (en matière d'accidents de la circulation) est financé par des cotisations des assureurs R.C. automobile (22), et donc indirectement par les conducteurs de véhicules automoteurs puisque cette assurance est obligatoire (23).

(20) Article 51, § 1^{er}, des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci ; article 46 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

(21) Article 29 de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

(22) Article 19bis-4 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs.

(23) V. Callewaert, « Le fonds commun de garantie belge », in *La socialisation de la réparation : fonds d'indemnisation et assurances*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 53.

De même, le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises et le Fonds des accidents du travail sont principalement financés par des cotisations à charge des employeurs, et par les montants récupérés (via des actions subrogatoires, lorsqu'elles sont possibles) auprès des employeurs ou entreprises d'assurances lorsque le fonds a dû s'y substituer (24). S'y ajoutent, pour le Fonds des accidents du travail, une quote-part des revenus de la sécurité sociale, et des dons et legs.

Le financement du Fonds des maladies professionnelles résulte quant à lui d'une quantité du produit des moyens financiers globalisés de la gestion globale de la sécurité sociale, des cotisations d'assurés libres, des cotisations d'administrations provinciales et locales et de dons et legs (25).

Enfin, le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers, reçoit son principal financement des contributions des établissements de crédit et des entreprises d'investissement qui y adhèrent, en plus d'une dotation de l'État (26).

3. — *Étendue de l'indemnisation*

En ce qui concerne l'étendue de l'indemnisation offerte par ces fonds de garantie, celle-ci varie selon que le dommage peut être qualifié de dommage économique ou de dommage aux personnes. Ainsi, si la réparation offerte pour ce dernier type de dommage tend la plupart du temps à être intégrale, il n'en est pas de même pour les pertes économiques qui seront plutôt réparées de manière forfaitaire. Ceci résulte nécessairement de l'équilibre qui doit être trouvé entre une indemnisation souhaitable, et ce qui est finançable de manière réaliste.

Le Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels prend en charge principale-

(24) Articles 56 et s. de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises ; articles 59 et 59bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

(25) Article 56 des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci.

(26) Article 112 de la loi du 6 avril 1995 relative au statut et au contrôle des entreprises d'investissement ; article 6 de la loi du 17 décembre 1998 créant un Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et réorganisant les systèmes de protection des dépôts et des instruments financiers.



ment la réparation des dommages aux personnes, en y ajoutant une couverture des frais de procédure, des frais funéraires, de la perte de revenus, de la perte d'années de scolarité et de la perte d'aliments pour les personnes qui étaient à charge d'une victime qui est décédée (27). Cette réparation, qui prend la forme d'une « aide financière », est fixée en équité et est plafonnée à un montant de 62.000 EUR, sauf en ce qui concerne les frais médicaux et d'hospitalisation (28).

Le Fonds des maladies professionnelles intervient, quant à lui, pour les dommages suivants : le décès de la victime, l'incapacité de travail temporaire ou permanente, partielle ou totale, la cessation temporaire ou définitive de l'activité professionnelle et les frais pour soins de santé (29). La réparation allouée par ce Fonds se veut la plus intégrale possible, et comprend notamment des allocations en cas d'incapacité, le remboursement de la quote-part du coût des soins de santé à charge de la victime, des indemnités équivalentes à la rémunération quotidienne de la victime pour les jours où elle interrompt le travail en raison d'examen médicaux requis suite à la maladie professionnelle, et une indemnisation des frais de déplacement résultant du traitement de la maladie professionnelle (30).

Dans le même ordre d'idées, le Fonds des accidents du travail prend intégralement en charge les frais liés aux soins médicaux résultant de l'accident du travail. En revanche, la réparation du dommage économique résultant de la perte de revenus ou du décès suite à un accident du travail est forfaitaire (31). De manière similaire, le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises qui s'occupe uniquement d'indemniser un dommage purement économique, verse des indemni-

tés forfaitaires (32). Il en est également de même pour le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers, qui couvre à concurrence de 100.000 EUR maximum par personne le remboursement des dépôts en cas de défaut d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'investissement (33).

B. — Les fonds d'indemnisation

À l'inverse des fonds de garantie, les fonds d'indemnisation viennent offrir une indemnisation à la victime là où la responsabilité civile ne le permettrait pas. Seront successivement analysés leurs objectifs (1), leurs moyens de financement (2), et l'étendue de l'indemnisation qu'ils offrent (3).

1. — Objectif et illustrations

Une seconde catégorie de fonds, qui diffère de la première en ce qu'elle ne vient plus cette fois « en appui » des règles de la responsabilité civile, mais plutôt « en complément », recouvre l'ensemble des fonds qui interviennent en cas de dommages ne pouvant être rattachés à aucune responsabilité, et que l'on peut donc véritablement qualifier de fonds d'indemnisation. Il a été suggéré, lors des débats parlementaires sur l'adoption de la loi relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique, que « l'on ose davantage s'écarter, à l'avenir, de la tradition du Code civil selon laquelle une indemnité requiert toujours une responsabilité », car « [d]ans une société complexe, les risques doivent pouvoir être indemnisés, sans toujours devoir rechercher des erreurs et des responsables de ces erreurs » (34). On peut donc parler de la création de véritables droits à l'indemnisation, qui sortent du champ des régimes de la responsabilité civile (35). La seule survenance d'un accident suffit à fonder une

(27) Article 32 de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

(28) Article 33 de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

(29) Article 31 des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci.

(30) Articles 41 et s. des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci.

(31) Articles 58 et s. de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

(32) Articles 23, § 1^{er}, et 46, § 1^{er}, de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises.

(33) Article 33 de l'arrêté royal du 16 mars 2009 relatif à la protection des dépôts et des assurances sur la vie par le Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie.

(34) Proposition de loi relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n^o 1286/011, p. 10.

(35) S. Lierman, « Solidarité en matière d'accidents médicaux, bientôt un fait », *Rev. dr. santé*, 2011-2012, p. 264 ; B. De Coninck, *op. cit.*, p. 64.

indemnisation (36), qui ne sera pas supportée par un individu, mais par une collectivité. Ces fonds vont en conséquence permettre une indemnisation autonome, déconnectée de la recherche de responsabilité (37).

L'idée qui prédomine ici est celle de solidarité. Il ne s'agit en effet plus d'intervenir à la place d'un responsable, contre lequel on se retournera ensuite comme dans le cas des fonds de garantie. C'est bien la collectivité, par le biais du fonds, qui est appelée à prendre définitivement en charge un dommage pour lequel personne n'est appelé à supporter une responsabilité, afin que le poids de la catastrophe ne repose pas uniquement sur la victime. D'un point de vue sociologique, on substitue ainsi une solidarité nationale à la solidarité familiale qui prédominait il y a quelques dizaines d'années, mais tend à s'effacer progressivement (38).

De tels fonds, souvent de création plus récente (39), ont notamment été établis en vue d'intervenir dans le cas de dommages résultant d'une catastrophe technologique de grande ampleur déclarée sinistre exceptionnel, lorsqu'aucune responsabilité n'est établie, de dommages résultant d'accidents médicaux sans responsabilité, lorsque le dommage est anormal (suffisamment grave), ou encore de certains dommages causés par des calamités naturelles, c'est-à-dire les calamités publiques ou les calamités agricoles.

2. — *Modes de financement*

Du fait qu'ils indemnisent des dommages sans responsabilité, les fonds d'indemnisation ne peuvent pas être financés par des

contributions des débiteurs potentiels de cette responsabilité. C'est dès lors à la collectivité qu'il est fait appel, notamment par le biais de l'intervention de l'État et donc d'un financement public.

Lorsqu'il est chargé de l'indemnisation d'un accident technologique déclaré sinistre exceptionnel en vertu de la loi du 13 novembre 2011, le Fonds commun de garantie automobile ne dispose pas d'un financement permanent. Lorsqu'aucun responsable ne peut être désigné *in fine* pour supporter la charge de la réparation, la loi prévoit que cette charge reposera sur la Caisse nationale des calamités, qui remboursera le Fonds (40).

Le Fonds national des calamités publiques et le Fonds national des calamités agricoles ont été institués au sein de la Caisse nationale des calamités. Ceux-ci sont financés par des avances du Trésor ou des emprunts à court terme, des dotations inscrites au budget du ministère des Finances, des dons et legs, le produit du placement de leurs avoirs, une partie des bénéfices de la Loterie nationale ou encore, le cas échéant, une partie du produit des taxes annuelles sur les opérations d'assurance (41).

Quant au Fonds des accidents médicaux, la loi prévoit qu'il est financé par un montant annuel à charge de l'I.N.A.M.I., auquel s'ajoute, en cas de possibilité de désigner un responsable, le revenu des actions subrogatoires et des indemnités dues au Fonds, et enfin par les produits financiers recueillis sur les sommes dont le Fonds dispose (42).

3. — *Étendue de l'indemnisation*

Créer ces droits à l'indemnisation, et les fonder sur l'intervention d'une solidarité collective sectorielle, régionale, voire nationale, pour répondre au besoin croissant de protection des victimes, ne peut toutefois se faire sans poser certaines limites. Ces dernières peuvent avoir trait aux situations dommageables déclenchant une interven-

(36) B. Dubuisson, « La loi relative à l'indemnisation des dommages découlant d'un accident technologique », in *Liber amicorum Noël Simar - Évaluation du dommage, responsabilité civile et assurances*, Limal, Anthemis, 2013, p. 329.

(37) H. Bocken, « Systèmes alternatifs pour l'indemnisation des dommages dus à la pollution (suite) », *R.G.A.R.*, 1990, n° 11714 ; C. Lacroix, *La réparation des dommages en cas de catastrophes*, Paris, L.G.D.J., 2008, p. 151, n° 340.

(38) J.-L. Fagnart, « L'indemnisation sans égard à la responsabilité - Rapport introductif », *op. cit.*, pp. 1-22.

(39) Mis à part le Fonds national des calamités publiques et le Fonds national des calamités agricoles, créés en 1976, le Fonds des accidents médicaux et le Fonds commun de garantie belge (intervenant en matière d'accidents technologiques) ont été institués respectivement en 2010 et 2011.

(40) Article 18 de la loi du 13 novembre 2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique.

(41) Articles 37 et 38 de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles.

(42) Article 137sexies de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.



tion du fonds en question (a), ou encore au dommage réparable (b) (43).

a. — *Limites quant aux situations dommageables*

En comparant les différents fonds d'indemnisation, l'on remarque une caractéristique commune, à savoir la mise en évidence d'un critère de gravité exceptionnelle, ou d'anormalité particulière dans la détermination des situations qui donneront effectivement lieu à indemnisation. Par exemple, en ce qui concerne les calamités naturelles, la loi retient un critère d'exceptionnalité ou d'imprévisibilité pour qu'elles puissent être qualifiées comme calamités publiques ou agricoles, et justifier une réparation via le fonds concerné. Ainsi, les calamités publiques sont définies comme étant les « phénomènes naturels de caractère *exceptionnel* ou d'intensité *imprévisible* (ou qui ont provoqué des dégâts importants), [...] » (44) et les calamités agricoles comme les « phénomènes naturels de caractère ou d'intensité *exceptionnels* ou l'action massive et *imprévisible* d'organismes nuisibles ayant provoqué uniquement des destructions importantes et généralisées de terres, de cultures ou de récoltes, ainsi que les maladies et intoxications de caractère *exceptionnel* ayant provoqué, par mortalité ou abatage obligatoire, des pertes importantes et généralisées d'animaux utiles à l'agriculture » (45).

Il en est de même pour l'indemnisation des dommages résultant d'une catastrophe technologique. Cette dernière ne permettra une intervention du fonds que si elle peut être qualifiée comme « de grande ampleur », et déclarée « sinistre exceptionnel ». Ce sera le cas si elle a causé « à au moins cinq personnes physiques des lésions corporelles telles qu'elle 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 » (46) et si le Comité des sages institué par la loi constate l'existence d'un problème de détermination de la responsabilité civile susceptible d'être invoquée (autre que celle résultant de l'emploi de véhicules terrestres automoteurs, aériens, maritimes, lacustres ou fluviaux) (47).

Fondé sur le même principe, le fonds des accidents médicaux ne prend en charge les victimes d'accidents médicaux sans responsabilité que pour autant que leur dommage soit « suffisamment grave », c'est-à-dire, selon l'article 5 de la loi du 31 mars 2010 relative à l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé, si l'une des quatre conditions suivantes est remplie : soit le patient subit une invalidité permanente d'un taux égal ou supérieur à 25 %, soit le patient subit une incapacité temporaire de travail au moins durant six mois consécutifs ou six mois non consécutifs sur une période de douze mois, soit le dommage occasionne des troubles particulièrement graves, y compris d'ordre économique, dans les conditions d'existence du patient, soit le patient est décédé.

Ces critères de gravité ou d'anormalité ont pour but d'essayer de différencier de manière objective, quoiqu'arbitraire, les situations dans lesquelles un fait dommageable sans responsabilité donnera lieu à indemnisation, des situations dans lesquelles la victime devra subir seule la charge de son dommage, en limitant l'intervention des fonds aux cas qui excèdent manifestement les proportions raisonnables dans lesquelles un individu doit supporter seul les hasards du destin. Le jeu de la solidarité (nationale ou limitée à un groupe de personne en particulier) est donc strictement restreint aux seules situations dommageables tellement exceptionnelles qu'il serait injuste que personne ne vienne en aide à la victime.

(43) O. Sabard, « Principes d'indemnisation des dommages par les fonds », in *La socialisation de la réparation : fonds d'indemnisation et assurances*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 165-168.

(44) Article 2, § 1^{er}, 1^o et 2^o, de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles (nous soulignons).

(45) Article 2, § 1^{er}, 1^o et 2^o, de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles (nous soulignons).

(46) Article 2, 2^o, de la loi du 13 novembre 2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique.

(47) Article 2, 3^o, de la loi du 13 novembre 2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique.



b. — *Limites quant aux dommages réparables*

Deuxième restriction à la solidarité, les lois instaurant les fonds d'indemnisation assignent des limites au dommage réparable. Les ressources des fonds n'étant pas infinies, le principe de la réparation intégrale prévalant en matière de responsabilité civile n'est, ici, que difficilement applicable. Dès lors, une réparation n'est souvent offerte que pour un type de dommage en particulier.

De manière générale, les fonds d'indemnisation interviennent le plus souvent pour les seuls dommages aux personnes, qu'ils soient de l'ordre matériel (économique) ou moral. En effet, parce que l'on touche ici à l'intégrité physique des personnes, le dommage est vécu comme particulièrement inacceptable, ce qui justifie la consécration d'un droit à une indemnisation privilégiée et totale (48). Dans ces cas, « il est logique que la solidarité nationale joue pleinement » (49), et que le principe de la réparation intégrale soit maintenu, alors que la réparation des dommages aux biens, le cas échéant, est forfaitaire.

Par exemple, dans le cas de l'indemnisation des dommages résultant d'une catastrophe technologique, si aucune responsabilité n'est finalement établie, la loi prévoit que la Caisse nationale des calamités supportera l'intégralité de la charge financière engendrée par celle-ci, mais uniquement en ce qui concerne les « dommages corporels et moraux » (*sic*) (50). L'objectif du législateur est « d'indemniser les dommages corporels dans leur aspects économiques (soins de santé, perte de revenus, aide de tiers, prothèse, adaptation de la maison...) et non

économiques (moral) » (51). De même, le Fonds des accidents médicaux offre en principe une réparation intégrale du dommage, qui, de par la nature des faits dommageables, ne pourra être qu'un dommage corporel ou moral (52).

Les dommages indemnisés en vertu de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles tombent dans une autre catégorie. En effet, cette loi vise la réparation des « dommages directs, matériels et certains, causés sur le territoire de la Belgique à des biens privés corporels, meubles ou immeubles » (53). Il ne s'agit donc plus de dommage aux personnes, et il s'ensuit davantage de règles restreignant le montant de l'indemnisation. L'article 3 de cette loi définit de manière limitative les biens privés susceptibles de donner lieu à indemnisation. Ensuite, en ses articles 9 et suivants, la loi détaille la procédure d'intervention de l'État et le montant de cette dernière. Ici, la réparation n'est donc pas basée sur les règles du droit commun, mais est purement forfaitaire. De plus, il faut noter que l'article 12, § 1^{er}, de cette même loi impose au bénéficiaire de l'indemnité d'affecter celle-ci à la reconstruction ou à la reconstitution des biens sinistrés.

C. — *Les fonds d'indemnité provisionnelle*

Après les fonds de garantie et les fonds d'indemnisation, une dernière mission peut encore être attribuée à un fonds, celle d'intervenir comme intermédiaire afin de faciliter la procédure d'indemnisation de la victime. Comme dans les sections précédentes, seront successivement analysés les objectifs de ces fonds (1), leurs moyens de financement (2), et l'étendue de l'indemnisation qu'ils offrent (3).

(48) J.-L. Fagnart, « L'indemnisation sans égard à la responsabilité - Rapport introductif », *op. cit.*, pp. 1-22 ; S. Fredericq, *Risques modernes et indemnisation des victimes de lésions corporelles*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 15, n° 9.

(49) Proposition de loi relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 1286/001, p. 10.

(50) Articles 9 et 20 de la loi du 13 novembre 2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique. L'expression « dommages corporels et moraux » est celle utilisée par la loi, mais n'est sans doute pas très heureuse au regard des catégories du droit commun (B. Dubuisson, « La loi relative à l'indemnisation des dommages découlant d'un accident technologique », *op. cit.*, pp. 334-335).

(51) Proposition de loi relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 1286/001, p. 6.

(52) Article 4 de la loi du 31 mars 2010 relative à l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé (« indemnise la victime ou ses ayants droit conformément au droit commun » [nous soulignons]).

(53) Article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles.



1. — Objectifs et illustrations

Certains fonds d'indemnisation, parmi les plus récents, poursuivent un objectif un peu différent de la simple indemnisation des victimes. En effet, leur intervention est permise dans des situations où une indemnisation sur la base du droit commun n'est pas exclue en soi. Allant donc au-delà de l'offre d'une garantie d'indemnisation aux victimes, ces fonds visent en outre à ce que celle-ci se fasse dans les meilleures conditions possibles, en évitant une procédure devant les tribunaux. En effet, si les mécanismes de la responsabilité civile peuvent mener à la désignation d'un responsable tenu de réparer le dommage qu'il a causé, les différentes étapes qui permettent d'aboutir à un jugement déterminant les responsabilités peuvent s'avérer relativement lourdes pour la victime. Un procès est coûteux et peut s'étaler sur de nombreuses années. Il en résulte qu'en plus de devoir supporter elle-même son dommage pendant une longue période, la victime doit en outre avancer l'ensemble des frais de procédure (54).

Cette situation choque particulièrement l'opinion publique en cas de dommages corporels, d'autant plus lorsqu'ils résultent d'une catastrophe (*cf* la tragédie de Ghislenghien qui a suscité l'adoption de la loi du 13 novembre 2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique (55)). L'instauration de fonds procurant ou facilitant une indemnisation immédiate (ou à tout le moins très rapide) des victimes, qui sera ensuite récupérée auprès des responsables, apparaît donc comme un essai de réponse à ce genre de traumatisme.

C'est dans cet objectif que la loi du 13 novembre 2011 a institué une procédure visant à assurer l'indemnisation, par le Fonds commun de garantie automobile, des dommages résultant de lésions corporelles qui ont été causés par une catastrophe technologique de grande ampleur, lorsqu'elle est déclarée sinistre exceptionnel par le Comité des sages institué par elle, sans devoir attendre que les responsabilités

aient été déterminées. Dans le cas où une (des) responsabilité(s) peu(ven)t être établie(s) à plus long terme, l'idée n'est clairement pas de remplacer l'indemnisation par le(s) responsable(s) de manière permanente, mais de s'y substituer de manière temporaire afin que, sans attendre la détermination des responsabilités, les victimes voient déjà leur dommage (ou une partie) réparé. C'est ensuite le Fonds, subrogé dans les droits des victimes, qui se chargera de récupérer les sommes avancées auprès des responsables, ou, à défaut, auprès de la Caisse nationale des calamités.

Dans le même ordre d'idées, la loi du 31 mars 2010 relative à l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé organise la possibilité pour les victimes d'introduire une demande d'avis sur la responsabilité éventuelle d'un prestataire de soins, qui sera traitée par le Fonds des accidents médicaux (56). Dans le cas où le Fonds estime qu'une responsabilité peut être mise en cause, il invite le prestataire de soins ou son assureur à faire une offre d'indemnisation. Si cette offre est contestée, le Fonds se substitue à l'assureur ou au prestataire de soins, indemnise la victime, et est ensuite subrogé dans les droits de cette dernière contre ceux-ci. En outre, à la demande des parties, le Fonds peut également organiser une médiation conformément aux articles 1724 à 1733 du Code judiciaire (57). Toute cette procédure, qui ne lie pas le juge (et donc n'est pas exclusive d'une action en responsabilité devant les tribunaux), est gratuite pour le demandeur, et se déroule selon des délais strictement prévus par la loi. L'ambition est d'offrir aux victimes une procédure alternative rapide (quelques mois seulement), n'alourdisant pas davantage leur dommage, voire même, en cas de contestations du prestataire de soins ou de son assureur, une indemnisation préalable à leur règlement judiciaire.

Enfin, on peut également classer dans cette catégorie le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (ci-après le Fonds amiante), créé au sein du Fonds des mala-

(54) B. Dubuisson, « La loi relative à l'indemnisation des dommages découlant d'un accident technologique », *op. cit.*, p. 328.

(55) J.-L. Fagnart, « Une loi pour l'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques ? », *op. cit.*, p. 111.

(56) Article 12, § 1^{er}, de la loi du 31 mars 2010 relative à l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé.

(57) Article 8, § 1^{er}, 5^o, de la loi du 31 mars 2010 relative à l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé.

dies professionnelles, afin d'indemniser les victimes de mesothéliome, d'asbestose ou d'autres maladies causées de façon déterminante par une exposition à l'amiante (58). Ce fonds fonctionne en effet de manière parallèle aux deux précédents, en permettant aux personnes ayant été exposées à l'amiante pendant leur carrière d'obtenir une indemnisation automatique par voie administrative. Cela leur épargne donc l'introduction d'une procédure judiciaire et tous les aléas y afférents. Ces personnes peuvent simplement introduire une demande d'indemnisation par voie électronique devant le Fonds amiante, en rapportant la preuve « de l'exposition au risque de l'amiante en Belgique » (59). En cas de décision positive, le Fonds amiante se charge alors de les indemniser, en étant ensuite subrogé dans leurs droits vis-à-vis du responsable du dommage. Une action de la victime contre le responsable qui a contribué au Fonds amiante n'est alors plus possible, sauf lorsque ce dernier a causé intentionnellement la maladie, c'est-à-dire s'il « a continué d'exposer la victime au risque d'une exposition à l'amiante alors qu'une autorité publique lui a donné une injonction relative à l'amiante ou ayant une incidence sur l'exposition à l'amiante, à laquelle il n'a pas obtempéré ou à laquelle il ne s'est pas strictement conformé et ce dans les délais imposés » (60).

Dans les trois cas, cette substitution des fonds aux responsables n'est qu'une possibilité pour les victimes, qui peuvent préférer s'adresser directement aux cours et tribunaux pour obtenir la réparation de leur préjudice, notamment dans le cas où l'indemnisation offerte par le fonds ne réparerait pas l'intégralité de leur dommage.

2. — *Modes de financement*

Dans le cadre de l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'accidents technologiques, le Fonds commun de garantie belge ne dispose pas de financement permanent. Lorsqu'il doit intervenir, il lance un appel de fonds auprès des entreprises d'assurance agréées en

branche 13, qui y répondent en fonction de leurs parts de marché. Une limite d'intervention de 50 millions par année civile est prévue. Le remboursement des sommes avancées est ensuite demandé au(x) responsable(s), puis rétrocédé aux assurances (61). Comme mentionné précédemment, si aucune responsabilité n'est retenue à l'issue de la procédure judiciaire, la loi prévoit que c'est la Caisse nationale des calamités qui supportera l'intégralité de la charge de l'indemnisation. Par contre, si le responsable est insolvable, cette charge se répartira entre la Caisse nationale des calamités et le Fonds, et les entreprises d'assurances supporteront donc définitivement une partie des coûts (62).

Cette technique de préfinancement et de remboursement est cohérente avec la finalité du Fonds qui n'a pour but que de se substituer aux responsables de manière temporaire pour offrir aux victimes une réparation plus rapide de leurs dommages corporels et moraux, qui peuvent s'avérer parfois très coûteux. Les entreprises d'assurances, qui disposent de liquidités, sont d'abord mises à contribution, mais la charge finale du dommage est censée reposer sur le responsable, sans donc déroger aux principes classiques de la responsabilité civile.

Le Fonds des accidents médicaux dispose quant à lui d'un peu plus d'autonomie, en ce sens qu'il est financé par un montant annuel, à charge des frais d'administration de l'I.N.A.M.I. et fixé par un arrêté royal, ainsi que, le cas échéant, par les actions subrogatoires qu'il exerce contre les prestataires de soins et leurs assurances. À nouveau, la charge de la réparation avancée pour le compte du responsable n'est pas censée être supportée définitivement par le Fonds, et son mode de financement est prévu en conséquence.

Le Fonds Amiante dispose également d'un financement permanent, constitué d'une intervention de l'État sous la forme d'une dotation s'élevant à dix millions d'euros par an, de cotisations des employeurs d'un rendement au moins égal à ce montant, d'une

(58) Article 118 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

(59) Article 119, § 2, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

(60) Article 125, § 2, alinéa 2, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

(61) Articles 16 et s. de la loi du 13 novembre 2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique.

(62) B. Dubuisson, « La loi relative à l'indemnisation des dommages découlant d'un accident technologique », *op. cit.*, p. 343.



partie des revenus de la sécurité sociale des travailleurs indépendants, de dotations et legs, et des récupérations obtenues suite à l'exercice d'actions subrogatoires (63). Comme mentionné plus haut, il est intéressant de noter que les employeurs qui ont contribué au Fonds ne pourront plus être assignés en responsabilité, sauf à avoir causé intentionnellement la maladie (64), d'où probablement une part plus importante de financement fixe pour ce fonds.

3. — *Étendue de l'indemnisation*

Qu'il s'agisse de l'indemnisation des dommages résultant des accidents médicaux, des dommages résultant d'une catastrophe technologique de grande ampleur, ou des maladies résultant d'une exposition à l'amiante, il est important de noter que les lois instaurées à cet effet visent uniquement l'indemnisation des dommages aux personnes, qui sont considérés comme inacceptables, et nécessitent donc absolument une indemnisation dans les meilleurs conditions. En effet, la loi du 13 novembre 2011 relative à l'indemnisation des dommages résultant d'un accident technologique prévoit uniquement une indemnisation des dommages économiques ou moraux qui résultent de lésions corporelles (en ce compris le décès) (65). La loi du 31 mars 2010 s'applique, quant à elle, aux dommages résultant de soins de santé. Enfin, la loi du 27 décembre 2006 permet une indemnisation des dommages liés à la maladie consistant en la perte de revenus, les soins de santé, ou l'assistance d'une tierce personne.

Contrairement aux deux autres fonds qui prévoient une réparation intégrale conformément au droit commun, il faut noter que l'indemnisation proposée par le Fonds amiante n'est que forfaitaire, variant selon le type de maladie dont est atteinte la victime, mais ne tenant pas compte de ses caractéristiques propres ou de sa situation personnelle (66). La justification de cette limitation peut être attribuée à la spécificité de ce

fonds, qui ne pourra pas nécessairement se retourner vers le responsable pour récupérer les sommes avancées en raison de l'immunité accordée par la loi aux employeurs, sous certaines conditions, comme exposé plus haut.

III. — ANALYSE CRITIQUE - LES FONDS COMME COMPLÉMENT À LA RESPONSABILITÉ CIVILE

Après avoir donné un aperçu et proposé une classification des principaux fonds d'indemnisation instaurés en Belgique, il est intéressant de situer ceux-ci par rapport aux régimes d'indemnisation proposés par le droit de la responsabilité civile classique. Tout d'abord, si les fonds d'indemnisation sont mis en place pour pallier certains inconvénients de la responsabilité civile, ils ont eux aussi leurs limites (A). Ensuite, il faut remarquer que les régimes d'indemnisation proposés par ces fonds ne se placent pas nécessairement en concurrence avec la responsabilité civile, voire sortent parfois même complètement de sa sphère d'influence (B).

A. — Analyse des limites des fonds d'indemnisation

Trois principales critiques peuvent être adressées aux fonds d'indemnisation. La première tient à leurs caractères multiple et disparate, qui suscitent des questions en termes de respect des principes d'égalité et de non-discrimination (1). La deuxième porte sur les procédures d'évaluation et de réparation des dommages, qui n'offrent pas nécessairement les mêmes garanties que celles offertes par le système judiciaire (2). La troisième concerne l'impact de ces fonds d'indemnisation sur le système de responsabilité civile en général (3).

1. — *Multiplicité et disparité des fonds d'indemnisation*

Lorsque l'on s'attache à l'étude des fonds d'indemnisation, la première difficulté rencontrée est leur grande diversité. En effet, de plus en plus nombreux, sans pour autant partager de grands traits communs, ils donnent l'impression d'avoir été créés par le législateur au gré des besoins et de ses envies, sans recherche de cohérence. Il en résulte une certaine cacophonie législative, entre des lois souvent très techniques. Bien

(63) Article 116 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

(64) Article 125, §§ 1^{er} et 2, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

(65) B. Dubuisson, « La loi relative à l'indemnisation des dommages découlant d'un accident technologique », *op. cit.*, pp. 334-336.

(66) H. Fostier, « L'amiante, ses maladies et ses victimes : quelles perspectives d'indemnisation ? », *Bull. ass.*, 2010, n^o 371, p. 155.

plus, cette absence de réflexion globale peut mener à des discriminations, à divers niveaux.

Tout d'abord, l'on peut se demander quel est le critère pertinent permettant de décider de la création d'un fonds d'indemnisation, ou de distinguer les victimes qui en bénéficieront de celles qui devront se contenter des recours classiques en responsabilité civile. En effet, chacun d'eux est créé avec une ambition bien particulière et pour répondre à un problème spécifique, mais ces créations relèvent du libre arbitre du législateur, tout comme la détermination des dommages pour lesquels il intervient, des seuils de gravité pris en compte, des montants de l'indemnisation, et des personnes qui devront finalement en supporter la charge financière (67). L'instauration de certains fonds vient parfois répondre immédiatement à certaines catastrophes à fort impact médiatique, qui choquent particulièrement l'opinion publique. Pour éviter d'utiliser le fonds comme un simple instrument politique destiné à apaiser la population, il faut qu'existe une justification du statut particulier accordé à certaines victimes par rapport à d'autres. Par exemple, en quoi se distinguent les victimes de l'amiante d'autres victimes d'évolutions technologiques entraînant des risques pour la santé ? Il est essentiel de garantir une certaine égalité face à la prolifération de fonds indemnifiant des dommages très sectoriels, ultra spécifiques. Dans la mesure où cette forme d'indemnisation occupe une place de plus en plus grande dans la réponse à une certaine catégorie de problèmes, il serait utile et pertinent d'ouvrir une réflexion en vue d'instaurer une harmonisation entre les différents types de fonds. Afin d'assurer le respect des principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination entre les victimes de différentes catastrophes, il faudrait en effet pouvoir retrouver une cohérence dans le fonctionnement de ces institutions. Cette unité est surtout importante à garder en tête lors de la création de fonds rapidement après une catastrophe, afin d'éviter la mise en place de procédures trop circonstanciées et d'assurer une réflexion en profondeur garantissant une longévité du fonds sur le long terme (68).

(67) A. Guégan-Lécuyer, *op. cit.*, pp. 241 et s.

(68) *Ibidem*, p. 242.

Dans le même ordre d'idées, mais cette fois au niveau d'un fonds d'indemnisation spécifique, une attention particulière doit aussi être accordée par le législateur à la définition des événements ou types de dommages donnant lieu à une telle indemnisation, afin d'assurer un traitement équitable des victimes d'une même catastrophe. Si l'on prend pour exemple la loi relative à l'indemnisation des dommages résultant d'un accident technologique, l'on remarque que celle-ci ne définit pas très précisément cette notion d'« accident technologique », pourtant fondamentale pour la détermination de son champ d'application (69). Dès lors, il est à craindre que surgissent des disparités dans l'interprétation de ces termes, qui pourraient mener à des injustices. De même, est-il justifié de restreindre le champ d'indemnisation d'un fonds en raison de questions budgétaires ? Nous pensons ici au Fonds des accidents médicaux, qui n'indemnise que les accidents jugés « suffisamment graves », ce qui implique que les victimes d'accidents médicaux n'atteignant pas ce seuil continuent à devoir subir seules la charge de leur dommage (70).

Par ailleurs, il peut aussi être intéressant de faire attention à cette question de cohérence à un niveau international. Par exemple, dans le cas de l'indemnisation des victimes de l'amiante, on observe que des systèmes différents ont été mis en place en Belgique, en France et aux Pays-Bas. On peut dès lors se demander s'il n'y aurait pas là une forme de discrimination dans la mesure où des victimes d'une affection semblable ou identique sont traitées différemment selon le pays régissant leur indemnisation (71).

2. — Procédures d'évaluation et de réparation des dommages

Une seconde critique adressée aux fonds d'indemnisation concerne l'évaluation et la réparation du dommage. Ce dernier est-il évalué avec les mêmes garanties d'indé-

(69) Proposition de loi relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 1286/011, p. 10.

(70) G. Schamps, « Le Fonds des accidents médicaux et l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé », *R.G.A.R.*, 2015, n° 15035.

(71) H. Fostier, *op. cit.*, pp. 155-156.



pendance et d'impartialité que celles offertes par un juge (72) ? Devrait-il être réparé intégralement, comme certains le souhaiteraient et comme le permettraient, en théorie, une application des règles de la responsabilité civile (73) ?

La question de l'indépendance et de l'impartialité de l'organe (ou de la personne) chargé(e) d'évaluer le montant des dommages et intérêts à verser à la victime mérite une attention particulière dans les lois régissant le fonctionnement des fonds d'indemnisation. En effet, il est nécessaire que toutes les victimes soient traitées de la même façon. Il est évident ici que cette évaluation ne sera pas faite par un membre de l'ordre judiciaire, avec toutes les garanties que cela emporte. Malgré tout, il devrait être possible d'assurer une certaine égalité, en chargeant un comité d'experts de procéder à ce travail, le cas échéant en se basant sur des précédents.

D'aucuns ont également pu critiquer les fonds d'indemnisation en ce qu'ils ne permettent pas nécessairement une réparation intégrale du dommage. Cependant, garantir une telle réparation ne nous paraît pas indispensable dans tous les cas. Cette comparaison entre le régime d'indemnisation offert par la responsabilité civile et celui offert par les fonds d'indemnisation ne s'impose pas nécessairement. Cela se justifie certainement davantage lorsque le fonds a vocation à se substituer (plus ou moins temporairement) au responsable du dommage, car dans ce cas ce sont en réalité les règles de la responsabilité civile qui jouent au premier plan pour déterminer l'indemnisation à laquelle la victime a droit, le fonds d'indemnisation ne servant que d'intermédiaire pour accélérer cette indemnisation. Par contre, dans le cas des fonds indemnifiant des dommages sans responsabilité, dès lors qu'ils se situent dans un champ totalement étranger à la responsabilité civile, on ne voit pas ce qui les obligerait absolument à proposer une réparation intégrale là où, dans l'absolu des principes, une personne ne serait pas du tout indemnisée en l'absence d'intervention du fonds. Le fait alors de mettre en place un système

d'indemnisation des victimes, même partiel, leur offre déjà une nette amélioration de leur situation.

3. — *Financement*

Enfin, une des caractéristiques essentielles permettant le bon fonctionnement d'un fonds d'indemnisation est la détermination de son mode de financement (74). Le choix de l'un ou l'autre de ces modes, ainsi que la limitation des sources financières, peuvent également mettre un frein à l'efficacité des fonds d'indemnisation. Une des questions centrales est donc de déterminer quels acteurs vont intervenir dans ce financement, et à concurrence de quels montants.

Selon le type de fonds institué, la détermination de ses ressources est différente. Ainsi, l'on remarque que les fonds indemnifiant des victimes en lieu et place du responsable sont principalement financés par des cotisations à charge des créateurs de risque, tandis que les fonds indemnifiant des dommages sans responsabilité reçoivent plutôt leur budget de fonctionnement de la part de l'État. Quant aux fonds servant principalement d'intermédiaires dans la procédure d'indemnisation, ils ne disposent pas nécessairement d'un financement permanent, et récupèrent ensuite leurs avances auprès des personnes civilement responsables contre lesquelles ils intentent une action subrogatoire.

À l'exception de cette dernière catégorie de fonds, tous les autres reçoivent donc un certain budget par an, relativement fixe, avec lequel ils sont censés assurer l'indemnisation des dommages qui relèvent de leur compétence. Ces ressources ne sont pas infinies, et les personnes sollicitées à cette fin ont aussi leurs propres contingences financières, qui empêchent qu'on puisse y faire appel sans limites (75). Ceci constitue un frein à l'instauration et à l'efficacité des fonds d'indemnisation. En effet, la collectivité ne peut supporter toujours plus de cotisations, ce qui amène les fonds à devoir limiter leur secours à certaines situations ou certains types de dommages. Ils ne peuvent pas intervenir infiniment et doivent donc restreindre leurs activités à des situations données dans lesquelles leur intervention est essentielle et une indemnisation indis-

(72) A. Guégan-Lécuyer, *op. cit.*, p. 249.

(73) *Ibidem*, pp. 247 et s. ; H. Bocken, « Les indemnités sans égard à la responsabilité : rapport de synthèse », in *Les indemnités sans égard à la responsabilité*, Bruxelles, Kluwer, 2001, pp. 89-107.

(74) A. Guégan-Lécuyer, *op. cit.*, p. 243.

(75) *Ibidem*, p. 244.



pensable. Par exemple, en ce qui concerne les dommages indemnisés par le Fonds des accidents médicaux, le législateur a précisé que ceux-ci devront « présenter un seuil de gravité minimum, comme c'est le cas en France, précisé dans la loi, et ce afin de maintenir le budget du Fonds dans des limites réalistes et supportables par celui-ci » (76).

B. — Positionnement des fonds d'indemnisation dans notre système de responsabilité civile

Parce qu'ils partagent l'objectif d'indemniser des victimes de dommages, les fonds d'indemnisation et la responsabilité civile sont souvent mis en parallèle, comparés, voire critiqués l'un par rapport à l'autre. Pourtant, peuvent-ils réellement être mis sur le même pied ? Il nous semble que la réponse à cette question doit être nuancée, en distinguant l'activité des fonds qui interviennent à la place de responsables identifiés ou identifiables, que ce soit de manière temporaire ou permanente (1), et ceux qui interviennent pour l'indemnisation de dommages sans responsabilité (2). En tout état de cause, la multiplication des fonds d'indemnisation a également un impact plus global sur le développement de ce que l'on peut appeler le « droit à l'indemnisation » (3).

1. — Les fonds d'indemnisation intervenant à la place de responsables

Le premier groupe de fonds d'indemnisation que l'on peut distinguer est celui qui comprend tous ceux dont l'objectif est de procurer une indemnisation aux victimes à la place du civilement responsable, que ce soit de manière temporaire (pour accélérer l'indemnisation), ou permanente (si le civilement responsable n'est pas solvable, par exemple). Dans ces cas, les fonds d'indemnisation interviennent bien dans le champ de la responsabilité civile classique, sans pour autant lui faire concurrence (77), puisque ce sont les règles de cette dernière qui continuent à régir la réparation du dom-

(76) Projet de loi relatif à l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé (I), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 52-2240/001, p. 11.

(77) L. Clerc-Renaud et C. Quézel-Ambrunaz, *op. cit.*, pp. 214-215.

mage. Ils viennent plutôt jouer un rôle d'auxiliaires, en vue d'une amélioration de la situation des victimes. Leur intervention se limite en effet au niveau de l'indemnisation, qu'ils assurent si le responsable est insolvable, ou accélèrent si la procédure menace de s'éterniser. En ce sens, les fonds peuvent se présenter comme un utile complément à la responsabilité civile. Dans des cas où les seules règles de cette dernière échouent à aboutir à une solution satisfaisante, ils viennent aider à assurer la réparation effective des dommages subis par les victimes.

Il faut remarquer que l'impact de ces fonds diffère selon leur mode d'intervention (78). En effet, lorsqu'ils viennent simplement compléter le système de la responsabilité civile de manière temporaire, par exemple en accélérant la procédure d'indemnisation, ce sont uniquement les victimes qu'ils favorisent puisqu'elles échappent ainsi à la procédure judiciaire. Par contre, quand un fonds vient se substituer totalement au responsable afin de fournir une indemnisation à la victime, il intervient parfois aussi en faveur du responsable, notamment lorsque la loi prévoit une immunité de ce dernier. Dans ce dernier cas, par exception, la loi créant le fonds exerce aussi une influence sur les règles de la responsabilité civile, puisqu'elle vient permettre à celui qui aurait été désigné comme responsable d'échapper à sa responsabilité.

2. — Les fonds d'indemnisation intervenant pour des dommages sans responsabilité

Le second ensemble de fonds que l'on distingue regroupe tous ceux qui ont été créés pour permettre l'indemnisation de dommages qui, sur le seul fondement des règles de la responsabilité civile, n'auraient pas été réparés car une des conditions n'est pas présente ou ne peut être prouvée (la faute ou le lien causal). Ces fonds interviennent donc, quant à eux, en-dehors du champ de la responsabilité civile, dans des domaines parallèles qu'elle n'entend pas régler. Leur rôle peut être qualifié de complémentaire à celui de la responsabilité civile. On peut parler de régime d'indemnisation indépendant, partageant avec la responsabilité civile un

(78) H. Bocken, « Les indemnisations sans égard à la responsabilité : rapport de synthèse », *op. cit.*, pp. 89-107.



objectif commun d'assurer la réparation de dommages subis par des victimes, mais dans des situations différentes. Conceptuellement, cette catégorie de fonds peut être rapprochée de la sécurité sociale, en ce qu'ils visent à collectiviser, en faisant appel à la solidarité nationale, la réparation de certains risques spécifiques, afin d'assurer ensuite une réparation aux personnes touchées.

3. — *Impact sur le développement d'un droit à l'indemnisation*

Face au développement du « droit à l'indemnisation », évoqué dans notre premier chapitre, et à l'attention croissante portée à l'indemnisation des dommages de masse (catastrophes technologiques, calamités naturelles, etc.), on constate que de nouvelles règles d'indemnisation sont venues compléter celles de la responsabilité civile qui ne suffisaient plus pour atteindre les objectifs visés (79).

De manière critique, on peut se demander si l'action des fonds d'indemnisation n'aboutit pas à une exacerbation de la fonction indemnitaire de la responsabilité civile. Il est vrai qu'avec le développement des fonds d'indemnisation, l'accent est mis sur l'indemnisation des dommages, et non plus sur la responsabilité de la personne ayant causé ces dommages. Le centre de gravité des règles de droit se déplace donc du fautif vers la victime, le premier n'intervenant plus directement dans la réparation de ses actes dommageables.

Toutefois, il importe de rappeler que cette fonction préventive de la responsabilité n'est pas la fonction principale de celle-ci. En outre, encore faut-il se demander si ce constat de renforcement de la fonction indemnitaire de la responsabilité est la conséquence, ou bien plutôt la cause de la création des fonds d'indemnisation. En effet, nous avons vu plus haut que l'évolution de la société allait vers un refus toujours plus net de l'abandon des victimes à leur propre sort, au profit du développement de l'idée d'un véritable droit à l'indemnisation.

(79) L. Clerc-Renaud et C. Quézel-Ambrunaz, *op. cit.*, p. 215.

CONCLUSION

De manière générale, la multiplication des fonds d'indemnisation, quels que soient leurs objectifs, reflète le mouvement d'évolution du droit de la responsabilité civile ces dernières années. Nous l'avons vu, l'axe de cette responsabilité s'est progressivement déplacé du fautif vers la victime, en mettant au centre de ses préoccupations l'indemnisation du dommage. Au départ, les fonds de garantie sont donc venus se placer en soutien de cette responsabilité civile, afin d'assurer, de garantir, une indemnisation de certains dommages. Ce sont bien les règles de la responsabilité civile qui continuent à régir la détermination des responsabilités et les montants de l'indemnisation, mais, lorsque le responsable désigné est dans l'incapacité d'exécuter son obligation de réparation, le fonds prend le relais de manière subsidiaire. Ensuite, dans un second temps, les fonds ont commencé à se détacher de la responsabilité, en instaurant des régimes d'indemnisation autonomes, dont les règles de fonctionnement sont indépendantes des régimes classiques de responsabilité civile. Ainsi, petit à petit, diverses sortes de fonds ont été établis, avec ce même objectif de promouvoir le développement et le respect du droit à l'indemnisation de plus en plus revendiqué par les victimes. Ils se sont positionnés comme une sorte de « complément indispensable » de la responsabilité civile actuelle, plus particulièrement encore dans le cas de dommages exceptionnels, pour lesquels les règles de cette dernière ne suffisent plus (80). Les différents types de fonds mis en évidence dans cet article illustrent ces différentes évolutions à la frontière de notre système de responsabilité civile et d'indemnisation. Chacun avec ses particularités, ils reflètent le débat de notre société avec elle-même, dans lequel elle cherche à redéfinir et affiner les démarcations entre responsabilité et solidarité. Cette évolution du droit à l'indemnisation résulte également des profonds changements de notre société depuis la rédaction du Code civil en 1815, où les dommages pouvaient facilement être liés, par un lien causal, à une faute.

Au XXI^e siècle, notre société est devenue très complexe, et offre plus d'occasions aux risques anonymes, aux dommages sans faute ou d'une ampleur qui dépasse la

(80) A. Guégan-Lécuyer, *op. cit.*, p. 322, n^o 241.





capacité de dédommagement de tout un chacun. Les fonds d'indemnisation qui émergent progressivement restent, pour le moment, souvent des exemples anecdotiques d'un débat beaucoup plus vaste sur la manière dont notre société souhaite attribuer la charge des risques auxquels elle se voit confrontée. Dans ce mouvement, on peut s'attendre à une multiplication des fonds d'indemnisation, qui viennent utilement compléter et renforcer les règles de la

responsabilité civile. En ce sens, afin qu'il gagne en efficacité et en légitimité, il serait souhaitable que ce système d'indemnisation vienne à maturité après une approche plus globale et cohérente, par exemple à travers le respect de principes directeurs permettant une harmonisation de régimes pour l'instant trop divergents. Ce n'est qu'à ce moment-là que les fonds pourront jouer pleinement leur rôle et occuper leur place dans un droit des obligations modernisé.

