

La judiciarisation des grandes catastrophes

Approche comparée du recours à la justice pour la gestion des grandes catastrophes (de types accidents aériens ou ferroviaires)

Marie-France STEINLÉ-FEUERBACH

Professeur des Universités,
Directeur honoraire du CERDACC

Caroline LACROIX

Maître de conférences, membre du CERDACC

Ont participé à la recherche :

Hervé ARBOUSSET, Maître de conférences HDR, Codirecteur du CERDACC

Carole DAMIANI, Docteur en psychologie clinique, membre associé au CERDACC

Eric DESFOUGERES, Maître de conférences, membre du CERDACC

Anne GUEGAN-LECUYER, Maître de conférences HDR à l'Ecole de Droit de la SORBONNE, Université Paris I PANTHEON-SORBONNE, Directrice adjointe du Centre de Recherche en Droit Privé de l'I.R.J.S. **André TUNC**

Claude LIENHARD, Professeur des Universités, Directeur du CERDACC

Muriel RAMBOUR, Maître de conférences, membre du CERDACC

Janvier 2014

CERDACC

Université de Haute Alsace

Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

En France, la survenance d'un accident aérien, maritime ou ferroviaire conduit à la saisine de la justice pénale et donne lieu à un procès à forte résonance dans l'opinion publique et dans les médias. Ce processus de pénalisation des grandes catastrophes n'est pas sans soulever des interrogations voire des oppositions. Les arguments ne manquent pas, à la fois pour justifier le recul du pénal et pour proposer d'autres pistes de gestion des accidents collectifs et/ou de « punitions » moins outrageantes que la sanction pénale.

Quelle doit être la place de la justice répressive particulièrement en cas de grandes catastrophes et plus précisément lorsque celles-ci concernent les accidents ferroviaires ou aériens ? **Comprendre et analyser la « tendance à la judiciarisation pénale » : tel est l'objet de l'étude menée par le CERDACC avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit & Justice.**

Le sens conféré par les auteurs de la recherche à la notion de « *judiciarisation pénale* ¹ » renvoie au terme de « *pénalisation* » et a été entendue à la fois dans le sens du recours au juge pénal et comme la sollicitation du droit. Le premier aspect concerne l'appel au juge pénal considéré comme « *un recours nécessaire à la régulation des rapports humains* »². Le second aspect correspond plus exactement à la notion de juridicisation. La judiciarisation et la juridicisation constituent deux phénomènes distincts mais participant souvent d'une interrogation commune dans l'appréhension des catastrophes. Si un lien peut unir ces processus, il faut se garder de croire que la juridicisation débouche nécessairement sur la judiciarisation. La première n'est pas toujours la condition suffisante de la seconde.

La première partie de l'étude a pour but de dresser un état des lieux du phénomène de judiciarisation des grandes catastrophes. Les auteurs ont cherché à savoir si l'application du droit pénal aux grandes catastrophes de type accidents de transport collectif est une solution exclusivement française et se sont interrogés sur l'impact du droit européen sur la judiciarisation pénale des grandes catastrophes.

Etat des lieux français

L'examen de la situation française montre un double mouvement, oscillant entre déjudiciarisation « civile », juridicisation et judiciarisation « pénale ». Ainsi, en matière de catastrophes liées aux transports collectifs ou concernant des infrastructures, sont apparues et se sont développées des voies différentes d'indemnisation aboutissant *de facto* à une déjudiciarisation. Des dispositifs d'indemnisation *ad hoc* ont été imaginés à la suite de plusieurs accidents collectifs. Opérant une déconnexion entre responsabilité et indemnisation, des paiements accélérés par le biais de transactions collectives adaptées, une déjudiciarisation et plus exactement une déjuridictionnalisation a été ainsi mise en œuvre. Cette déconnexion a été fréquemment réalisée avec succès dans le cadre d'un comité de suivi sous l'égide du Ministère de la Justice avec comme objectif la conclusion d'une convention d'indemnisation garantissant la transparence du dispositif et l'égalité de traitement des victimes. Il est désormais de pratique usuelle, chaque fois que cela est possible, qu'après un accident collectif soit mis en place un comité de suivi dont le principe et la philosophie ont été fixés, d'une part,

¹ Expression retenue par l'appel d'offre de la Mission Droit & Justice.

² J.-F. Burgelin, La judiciarisation de la médecine, Le courrier de l'éthique médicale, vol.3, 2003, p.28

par le rapport du Conseil National d'Aide aux Victimes (CNAV) sur la prise en charge des victimes d'accident collectif, remis à M Perben, Ministre de la justice, en octobre 2003 et, d'autre part, par le guide méthodologique rédigé par le Ministère de la Justice dans le sillage de ce rapport. Ces dispositifs, dont la plupart se sont révélés très efficaces, connaissent cependant des limites, lesquelles tiennent au fait que l'existence de procédures de règlement amiable n'interdit aucunement aux victimes de saisir les juridictions compétentes si elles le souhaitent.

Il convient encore de souligner une particularité des accidents aériens obligeant, le cas échéant, la saisine d'une juridiction civile indépendamment d'un éventuel procès pénal. Le parcours procédural des accidents aériens est complexifié par l'incompétence matérielle des juridictions répressives pour statuer sur l'indemnisation des victimes.

S'agissant de la soumission au juge pénal, si le phénomène de judiciarisation pénale des accidents collectifs n'est pas nouveau, le mouvement de juridicisation pénale des catastrophes est, en revanche, un phénomène plus récent. Il est possible de constater que la pénalisation a aussi pour origine l'initiative du législateur et relève aujourd'hui d'une véritable politique criminelle qui s'est concrétisée au gré des réformes menées et des actions du Ministère de la Justice. Ce phénomène de juridicisation se manifeste essentiellement sur un plan procédural et concerne les droits des victimes. En revanche, il n'existe pas d'incrimination spécifique. Il en ressort que **la création de règles spécifiques, essentiellement d'ordre processuel, n'a pas pour conséquence de développer le contentieux, mais bien davantage d'accompagner celui-ci et de l'inscrire ou de l'adapter dans un cadre collectif.** L'ensemble des textes adoptés contribue au processus de juridicisation sans pour autant participer à la judiciarisation.

Etude comparative

La tendance à la judiciarisation pénale, qui se développe en France, s'observe-t-elle dans les autres pays européens ? Le phénomène de judiciarisation doit être apprécié dans une démarche comparative tout en tenant compte des limites liées aux particularités processuelles que présente chacun des systèmes juridiques. Afin d'avoir une vue d'ensemble, il a cependant paru utile de récapituler les principales caractéristiques du traitement des accidents collectifs, chez certains de nos proches voisins européens (l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et la Grande-Bretagne), en prenant appui sur une ou deux catastrophes topiques récentes pour chacun d'eux.

L'analyse des législations et des pratiques au sein des pays membres de l'Union européenne montre que la France n'a pas le monopole de la pénalisation des accidents collectifs de transports et que le fondement des poursuites et/ou condamnations repose sur des qualifications similaires : homicides et blessures involontaires. Au-delà, à l'instar de la France, dans chaque Etat européen étudié, il existe une autorité administrative ayant pour mission de faire une enquête technique en vue de déterminer les causes de l'accident. L'existence d'une telle enquête n'exclut cependant pas l'existence de l'enquête de nature judiciaire et la tenue d'un procès pénal.

S'agissant du dispositif indemnitaire, l'étude révèle qu'il n'existe pas d'équivalent à la pratique, créée en France, consistant à mettre en place des mécanismes originaux avec adossement judiciaire, alliant imagination et pragmatisme, qui permettent l'indemnisation rapide des victimes.

Impact du droit européen

La réflexion menée sur le recours à la justice pénale pour le traitement des grandes catastrophes doit également tenir compte des contingences de droit international et plus particulièrement de celles issues du droit européen et du droit de l'Union européenne. A ce titre, la recherche met en relief les éléments tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et du droit de l'Union européenne.

L'étude de la jurisprudence conventionnelle relative aux catastrophes révèle l'exigence d'une judiciarisation des catastrophes. Les situations accidentogènes avec des morts et/ou des blessés impliquent une enquête de nature pénale sur le fondement de l'article 2 de la Conv. ESDH. Celle-ci doit être néanmoins bien comprise. Si la Cour met à la charge de l'Etat une obligation positive *procédurale* « *de mener une forme d'enquête efficace et effective* », elle n'impose pas une obligation de condamnation. On soulignera qu'il ressort encore de la jurisprudence de la Cour EDH, que les exigences procédurales de l'article 2 s'étendent à la phase de jugement, qui doit satisfaire aux impératifs de l'obligation positive de protéger la vie par la loi.

L'on peut constater que **le droit pénal français et les grands procès déjà menés indiquent que la législation et la pratique judiciaire française paraissent armées face aux catastrophes et conformes aux exigences européennes**. En effet, le Code pénal et les lois pénales annexes contiennent différentes dispositions permettant d'envisager la répression de comportements à l'origine des catastrophes, souvent « *causées par l'indifférence de celui qui perçoit le risque et passe outre* »³. Les qualifications d'homicides et blessures involontaires, fondement essentiel de la répression en cas de catastrophes, répondent à cette exigence.

L'étude du droit de l'Union européenne complète de manière utile l'étude comparative et ce, d'autant plus, que cette Organisation est souvent présentée comme particulièrement réceptive au principe d'une « *culture du juste* » et favorable à une primauté de l'enquête administrative par rapport à l'enquête pénale. En réalité, **l'analyse de la législation européenne montre que le droit de l'Union Européenne ne promeut d'aucune manière une quelconque déjudiciarisation**. S'il est exigé qu'une enquête de nature technique soit menée après la catastrophe ou l'accident sans qu'il soit possible de rechercher « *des fautes ou des responsables* », le droit communautaire ne scinde pas la procédure en deux étapes avec, dans un premier temps, la réalisation de l'enquête administrative, puis seulement ensuite l'intervention de la justice répressive. L'affirmation de la nécessité de séparer les enquêtes dans la réglementation européenne ne contraint nullement d'une manière ou d'une autre à l'abandon de l'enquête judiciaire ou à l'instauration d'une hiérarchie entre ces enquêtes.

L'absence de primauté de l'enquête administrative s'explique actuellement par la reconnaissance du principe de l'autonomie institutionnelle des Etats membres, mais

³ D. Salas, « L'éthique politique à l'épreuve du droit pénal », Rev. sc. crim. 2000, p.163.

également de leur autonomie procédurale. Ainsi, en l'absence de dispositions précises dans les actes relatifs aux grandes catastrophes, établissant une hiérarchie entre les enquêtes et plaçant comme secondaire l'enquête judiciaire, l'Union européenne ne peut pas s'opposer à la réalisation de cette enquête en parallèle de l'enquête administrative si le contenu du droit interne le prévoit. Le droit français a, en conséquence, vocation à pleinement s'appliquer tant que des dispositions n'ont pas été précisément adoptées dans un sens contraire, notamment en matière pénale.

La deuxième partie de la recherche a pour objectif d'étudier plus particulièrement la judiciarisation des grandes catastrophes en France.

Traitement judiciaire *in concreto*

Un examen du traitement judiciaire *in concreto* a été mené afin de mettre en exergue les enjeux auxquels la justice pénale est confrontée dans de telles hypothèses. Pour ce faire, une grille d'analyse des dossiers de catastrophes a été élaborée à titre exploratoire. Il s'agissait de disposer d'un outil comparatif efficace. Les événements retenus ont été choisis en fonction notamment des possibilités d'accès aux éléments documentaires ce qui supposait que le processus pénal soit achevé en ce qui concerne l'exercice des voies de recours ordinaires et extraordinaires. Les enseignements des dépouillements des grilles d'analyse et dossiers de catastrophes ont permis de s'interroger sur la manière dont se déroulent les suites d'un accident collectif. Ce travail permet de proposer un regard comparatif du traitement de la catastrophe *ab initio*, de se poser la question de l'efficacité de l'enquête pénale, notamment en termes de délais, de recours...

Les enjeux auxquels est confrontée la justice pénale en matière d'accidents collectifs sont nombreux. Ils tiennent notamment aux multiples enquêtes menées à la suite de tels événements, au respect du principe fondamental du délai raisonnable de la procédure, à la place des expertises ou encore à l'organisation du procès.

S'agissant, d'abord, de la question de la multiplicité des enquêtes en cas d'accidents collectifs, si l'objectif du législateur s'inscrit dans la mise en place d'une coopération efficace entre les enquêteurs techniques et l'autorité judiciaire afin d'éviter le chevauchement des enquêtes et d'inciter à une bonne coordination et à des échanges réciproques au stade des investigations, **il existe parfois des tensions entre les autorités responsables des deux types d'enquêtes**. Au delà, **on assiste parfois à une plus grande multiplicité des enquêtes, comme ce fut le cas après la catastrophe d'AZF, ce qui pose de manière accrue le problème de la coordination entre les différentes enquêtes**.

Concernant ensuite, **la problématique du délai raisonnable de la procédure, la complexité (souvent technologique) des causes de l'évènement est un paramètre susceptible d'allonger la procédure, notamment durant l'instruction**. La complexité et la longueur de la procédure peuvent également être liées à la présence d'un élément d'extranéité. **L'analyse concrète des délais des procédures des événements catastrophiques retenus pour l'étude montre que les délais les plus importants sont liés à la phase d'instruction plutôt que devant les juridictions de jugement**, cette constatation s'avérant particulièrement vraie en matière aérienne. Une telle situation est susceptible de trouver une explication dans le fait que

les accidents collectifs se caractérisent souvent par une causalité difficile à établir et par une identification complexe des auteurs. De plus, la procédure d'instruction n'est pas dimensionnée à l'importance des investigations à effectuer et à la situation de catastrophes. La succession de magistrats instructeurs dans un même dossier n'est pas non plus un facteur favorisant la célérité.

S'agissant, par ailleurs, de la place des expertises, celles-ci occupent une place prépondérante dans le procès pénal en matière de catastrophe. Ce domaine apporte un éclairage différent sur les rapports entre les magistrats et les expertises. Ainsi, **l'expertise, qui doit être un outil éclairant, peut se révéler être un outil retardant**. Il faut prendre conscience de la difficulté qui est liée au nombre limité d'experts spécialisés, comme en matière aérienne, ce qui peut poser la question de l'indépendance des experts, parfois liés d'une manière ou d'une autre à un responsable potentiel de l'événement.

Enfin, **les catastrophes lancent un véritable défi aux juridictions répressives en matière d'organisation des procès de catastrophes. Le développement de ces procès de masse est source de difficultés matérielles et organisationnelles**. On peut noter que la Chancellerie s'est toujours montrée préoccupée par la gestion des procès difficiles. A l'heure actuelle, un mémento pratique à l'usage des magistrats en charge de procès hors normes est disponible à la Chancellerie. Ce guide permet d'envisager tous les aspects (matériels, immobiliers, humains...) nécessaires à l'organisation d'un tel procès.

Etude qualitative et sociologique

L'analyse du traitement judiciaire français est complétée par **une étude qualitative et sociologique visant à mieux cerner les contours et les enjeux de l'impact de la procédure judiciaire lors d'accidents collectifs de transport pour les victimes**.

Cette étude concerne des victimes de catastrophes collectives survenues depuis 12 ans en France ou à l'étranger. Ces victimes directes (exposées directement à l'accident) ou indirectes (les proches) sont toutes de nationalité française, adhérentes à l'association de victimes, la Fédération Nationale des Victimes d'Accidents Collectifs (FENVAC). Il a été procédé à l'administration d'un questionnaire pour établir le bilan des conséquences psychologiques, sociales et judiciaires de ces accidents collectifs en comparant les victimes d'accidents de transport avec l'ensemble des autres victimes de catastrophes collectives. Parmi l'ensemble des données recueillies, ce rapport ne prend en compte que les conséquences judiciaires des accidents collectifs et notamment, la qualité de l'information sur les droits, la saisie et la satisfaction envers un avocat, la satisfaction quant aux réunions d'information, leur appréhension de l'instruction et du procès. Au-delà du constat, l'étude a permis d'élaborer à des préconisations en matière de prévention, de dispositifs d'accompagnement et de réparation. L'accent a été mis sur la nécessaire spécialisation des acteurs en raison de la complexité technique de ces dossiers. L'étude révèle notamment que **les victimes sont unanimes quant à l'utilité de la procédure judiciaire, de l'instruction au procès**. Pour ces dernières, la recherche de la « vérité », la compréhension de ce qui a pu se passer (certains s'informent et deviennent de véritables « experts » en accidentologie), la confrontation avec les responsables, la reconnaissance des souffrances endurées et des responsabilités de chacun, la sanction et l'indemnisation sont des étapes essentielles de leur réparation.

La troisième partie de l'étude a été l'occasion de donner la parole aux acteurs de la judiciarisation des grandes catastrophes: experts, avocats de la défense ou de parties civiles, magistrats, mais aussi représentant de la FENVAC. Ces analyses ont été recueillies sous deux formes différentes (contribution et interview) selon les disponibilités et/ou les préférences de chacun des contributeurs. Une trame commune a néanmoins servi de fil conducteur, les questions soulevées par la problématique de cette étude ont été communiquées à chacun d'eux, permettant d'en tirer une synthèse.

Ces regards variés sur le phénomène de judiciarisation sont les suivants :

- ✚ Regard de l'expert en aéronautique sur la judiciarisation des catastrophes, par Claude Guibert Expert aéronautique et ancien commandant de bord. Expert près les Cours d'Appel Administratives de PARIS et VERSAILLES & ancien expert près la Cour d'Appel de PARIS, agréé par la Cour de Cassation.
- ✚ Regard de l'avocat de la défense sur la judiciarisation des catastrophes, Daniel Soulez-Larivière, Avocat au barreau de Paris.
- ✚ Regard d'un magistrat du siège sur la judiciarisation des catastrophes, Pierre Wagner Magistrat, Président de Chambre près la Cour d'appel de NANCY
- ✚ Regard d'un avocat des parties civiles sur la judiciarisation des catastrophes, interview de Stella Bisseuil, Avocate au barreau de Toulouse.
- ✚ La judiciarisation des catastrophes, le regard de la FENVAC, Stéphane Gicquel, Secrétaire général de la FENVAC - SOS Catastrophes & Terrorisme (Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs)
- ✚ Regard d'un juge d'instruction sur la judiciarisation des catastrophes, Christophe Régnard, Vice-président chargé de l'instruction au TGI de NANTERRE, Président de l'Union Syndicale des Magistrats (USM), Président de l'Association Européenne des Magistrats et Vice-Président de l'Union Internationale des Magistrats.

Enfin, **la quatrième partie présente les pistes de réflexions et les propositions sur la judiciarisation pénale des grandes catastrophes des auteurs au terme de l'étude.** Les pistes de réflexions se déclinent autour de 3 axes et s'accompagnent de la formulation de propositions :

[La piste erronée de la dépenalisation ou de la décriminalisation des accidents collectifs](#)

La dépenalisation partielle ou dite « sectorielle » des accidents de transports collectifs heurterait le principe d'égalité devant la loi pénale. Pas plus qu'il n'était possible lors de la réforme du 10 juillet 2000 de limiter celle-ci aux élus, on ne peut envisager d'exclure les accidents aériens, ferroviaires ou maritimes du champ d'application du texte. **La généralité de la loi est une garantie contre l'arbitraire.** Par ailleurs, une dépenalisation des catastrophes ne semble pas répondre aux préoccupations contemporaines, bien au contraire.

En revanche, l'analyse des législations européennes montre que dans bien des cas, les sanctions prononcées et encourues sont supérieures à celles de la législation française et notamment s'agissant des personnes morales. **La première proposition consiste à renforcer**

la juridicisation des catastrophes en adaptant les incriminations et/ou les sanctions sur l'exemple italien et britannique.

Renforcement de l'efficacité de la justice pénale

Trois propositions vont dans le sens d'un renforcement de l'efficacité de la justice pénale, notamment quant au coût et quant à la durée des procès de catastrophes :

- la mise en place effective du pôle spécialisé afin de renforcer la phase de l'instruction

- le recours à une procédure négociée

- le prononcé des dommages et intérêts en matière aérienne concernant la phase de jugement.

Principe de retour d'expériences

Le dernier axe est relatif à l'institution d'un principe de retour d'expériences sur la gestion des événements catastrophiques par la justice pénale. **La cinquième proposition est celle de la mise en place d'un observatoire du suivi des procédures judiciaires liées aux accidents collectifs.**