
La prise en charge des victimes d'accidents collectifs. Le cas de l'explosion de l'usine AZF.

Sous la direction de
Claude LIENHARD,
Professeur des Universités, Université de Haute Alsace,
Directeur du CERDACC

Université de Haute Alsace
Centre Européen de Recherche sur le Droit des Accidents Collectifs
et des Catastrophes (CERDACC)

Décembre 2005



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.

Equipe

Claude LIENHARD
PROFESSEUR DES UNIVERSITES
UNIVERSITE DE HAUTE ALSACE
DIRECTEUR DU CERDACC
RESPONSABLE SCIENTIFIQUE DU GIP
SPECIALISTE EN DROIT DU DOMMAGE CORPOREL ET RESPONSABILITES CIVILES

Robert CARIO
PROFESSEUR DES UNIVERSITES
DIRECTEUR DESS DROIT DES VICTIMES
UNIVERSITE DE PAU

Liliane DALIGAND
PROFESSEUR DE MEDECINE LEGALE ET DE DROIT DE LA SANTE
UNIVERSITE CLAUDE BERNARD LYON I
PSYCHIATRE DES HOPITAUX
CENTRE HOSPITALIER LYON SUD
EXPERT PRES LA COUR D'APPEL DE LYON

Marie-France STEINLE-FEUEBACH
MAITRE DE CONFERENCES
UNIVERSITE DE HAUTE ALSACE
CO-DIRECTEUR DU CERDACC

Ronald CLEMENT
Diplômé du DESS « Droit des Victimes »

Audrey GARNIER
Diplômée du DESS « Droit des Victimes »

Emilie MARSAUDON
Diplômée du DESS « Droit des Victimes »

Sylvie RUIZ
Diplômée du DESS « Droit des Victimes »

Cédric GENSOLLEN
Docteur en médecine

Caroline LACROIX,
Docteur en droit

L'étude consacrée à la prise en charge des victimes de l'explosion de l'usine AZF s'inscrit dans le cadre des objets de recherche du Centre Européen de Recherche sur le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes. Elle a fait appel, pour la composition de l'équipe de recherche ad hoc, au concours de partenaires pertinents tels le professeur Robert Cario, directeur du DESS du Droit des Victimes, le professeur Liliane Daligand, Chef du service accueil des urgences à l'hôpital Lyon Sud. Elle s'est appuyée essentiellement, en tenant compte des enveloppes budgétaires allouées, sur le travail encadré d'étudiants de troisième cycle et de doctorants. L'étude a pour objet, dans le cadre d'un retour d'expérience, de présenter l'ensemble des dispositifs d'aide, de prise en charge, d'indemnisation des victimes et des mécanismes de réparation spécifiques qui ont été mis en place après la catastrophe.

Un accident collectif impose aux pouvoirs publics, et plus particulièrement dans leurs fonctions régaliennes, une prise de décision immédiate pour répondre dans l'urgence aux situations les plus critiques, mais aussi pour mettre en œuvre une organisation à long terme ayant pour finalité de prendre en charge toutes les difficultés résultant directement, voire indirectement, de la catastrophe, assortie d'une capacité d'adaptation permettant de traiter les problématiques non directement prévisibles et apparaissant au fil du temps.

L'explosion de l'usine AZF n'a pas échappé à ces impératifs : comment gérer une situation d'une telle ampleur ?

Au regard du nombre de sinistrés, de l'ampleur des destructions, des personnes atteintes corporellement ou psychologiquement ainsi que des difficultés prévisibles (indemnisation par les assureurs, problèmes de locations, aggravations des préjudices...), une réponse consistant, en utilisant un langage simple, à dire "les juridictions décideront" ou "voyez avec les assureurs" n'était pas concevable au regard des conséquences immédiates de la catastrophe sur la population toulousaine. L'expérience passée d'autres catastrophes avait déjà démontré qu'une application classique des mécanismes de droit commun comme réponse à l'urgence et à l'exceptionnel n'était pas suffisante et pouvait engendrer des dysfonctionnements divers. Il fallait donc innover, tout en permettant à la victime justiciable de bénéficier, si tel était son choix, des mécanismes classiques.

Cet accès au monde du droit dans lequel se sont retrouvées plongées « les victimes », étudié dans une première partie, a été piloté par un organe ad hoc pluridisciplinaire, véritable centre conceptuel de l'indemnisation après catastrophe. Composé de membres de différentes institutions, ayant de près ou de loin un lien avec la prise en charge des conséquences de la catastrophe, le comité de suivi fût à la fois un organe de décision, de concertation, d'échange et de création. Grande oreille officielle du mal-être toulousain, le comité de suivi avait pour objectif d'apporter une réponse à de multiples questions. Les nombreux problèmes rencontrés ont fait l'objet de réponses adaptées, quels qu'ils furent (création de courriers pour orienter les victimes vers des structures juridiques adaptées, mise en place d'un comité de médiation locative, ...). L'une des principales difficultés fut l'indemnisation rapide des nombreux dommages physiques et matériels résultant de la catastrophe.

L'innovation fut la création d'une nouvelle voie de règlement amiable des conflits qui s'est concrétisée par l'élaboration de la Convention Nationale d'Indemnisation des Victimes de l'explosion de l'usine AZF. Véritable alternative à la voie judiciaire, prenant en compte de nombreux préjudices allant du pare-brise cassé à l'incapacité physique, cette convention a permis à de nombreuses victimes de se voir indemniser très rapidement après la

catastrophe. Le rôle des acteurs judiciaires permettant aux victimes un accès au droit fut essentiel, qu'il s'agisse de l'information juridique gratuite, fournie par le service local d'aide aux victimes, le S.A.V.I.M, ou des prestations proposées, de façon concertée, par l'ordre des avocats de Toulouse.

Sur le terrain judiciaire, la thématique du rapport a exclu de se pencher en détail sur l'aspect pénal, l'instruction relative à l'explosion qui a nécessité la mise en œuvre de moyens spécifiques, là aussi est toujours en cours. L'étude a plus spécialement abordé, notamment à travers le recollement de l'intégralité des décisions judiciaires rendues, la place occupée au regard du dispositif conventionnel par les mécanismes juridictionnels classiques. En effet, bien que la convention d'indemnisation aura été garante de rapidité, un certain nombre de saisines des juridictions eurent lieu.

Il a ainsi été procédé à l'analyse de l'ensemble des décisions de justice rendues par les juridictions civiles, commerciales, administratives et par la C.I.V.I, afin de comprendre les motivations de certaines victimes à saisir certaines juridictions.

Grâce à cette analyse, deux constats s'imposent :

- Par rapport au nombre de victimes et de chefs de préjudice, ainsi qu'au nombre de litiges et de sinistrés, le nombre de saisines est peu important.
- Sur l'ensemble de ces saisines, toutes juridictions analysées confondues, plus de la moitié n'ont pas fait l'objet d'une décision (règlement à l'amiable, transactionnel, provisoire ou retrait du rôle).

Il apparaît ainsi que l'encadrement juridique proposé par la convention a été particulièrement utile. Il importe toujours d'avoir en perspective ce qu'auraient pu être les scénari à défaut de dispositifs spécifiques. Il est acquis que l'indemnisation ne constitue qu'un des maillons, même s'il est important, voire essentiel, de la réparation. Il était donc utile d'étudier la prise en charge des victimes de l'explosion de l'usine AZF au regard de la solidarité qui leur a été proposée, ainsi que de la communication destinée aux victimes.

L'explosion de l'usine a eu un impact direct sur l'ensemble de la population toulousaine. En effet, chacun des habitants a subi une victimisation d'une manière ou d'une autre, du fait de la catastrophe. De cette victimisation générale naquit un élan de solidarité collectif. Bien sûr, comme dans chaque évènement de masse, les institutions officielles (collectivités, établissements, associations...) participèrent à cette solidarité (offres de subventions, collectes, fourniture de personnels qualifiés...). Mais à cette solidarité, que l'on pourrait qualifier de "normale" voire classique, s'est ajoutée une solidarité populaire sans précédent. En effet, de nombreuses aides citoyennes extrêmement diversifiées furent offertes aux sinistrés que ce soit au moyen d'un prêt de logement ou d'une aide au déblayage. L'altruisme qui régna au sein de la ville rose fut exemplaire.

La seconde partie de la recherche s'intéresse de façon plus spécifique aux impacts du dispositif médico-légal sur les victimes au travers du prisme de l'expertise. Il est procédé à l'analyse du mécanisme des expertises, de leur organisation (missions, convocations), des critiques émises par les victimes sur certains aspects, à l'émergence de la notion d'un préjudice spécifique et de son indemnisation particulière (préjudice dénommé le morcellement). Globalement, il est apparu que le dispositif mis en place, malgré quelques critiques, est à considérer comme conforme à l'intérêt des victimes, étant cependant précisé que les expertises sont rarement documentées sur les éléments consécutifs de l'aspect collectif du sinistre et qu'il mériterait une prise en compte plus fine pour de futures expertises

consécutives à de nouvelles catastrophes collectives, pour permettre ainsi encore une meilleure reconnaissance de la souffrance globale des victimes.

L'indemnisation, l'accès au droit ou encore la solidarité ne peuvent s'exercer au profit des victimes que si l'information circule. L'information et la communication ont joué un rôle important dans l'effectivité de la prise en charge des victimes de cette catastrophe. C'est l'objet de la troisième partie de l'étude.

La manière de transmettre une information en fonction de la connaissance du mode comportemental des différents récepteurs permet de gérer l'impact et les conséquences de ladite information. Ainsi, la façon dont est donnée une information (d'actualité) ou une communication (une démarche à effectuer par exemple), dans ce cadre particulier de catastrophe, doit être réfléchi. En effet, l'information ne doit pas être préjudiciable aux victimes (intoxication, voyeurisme malsain). La communication, quant à elle, ne doit pas être floue ou divergente, au risque de provoquer une victimisation secondaire.

L'information donnée par les médias locaux semble avoir rempli sa mission d'objectivité en évitant le préjudice médiatique et en se faisant le relais d'informations des toulousains dans un premier temps, sur l'évolution journalière de la situation et sur les mesures de secours ou de prise en charge mises en œuvre.

Au-delà de ce travail journalistique, les médias locaux ne sont pas tombés dans le piège tentant et facile d'une critique des possibles sources de la catastrophe et des acteurs, mais ont orienté le débat sur les enjeux d'une société industrielle.

On peut constater que le bruit médiatique a donc été évité. Les toulousains ont donc une information de temps de crise. Mais cette information de temps de crise, au regard de la gravité de la catastrophe, devait s'inscrire dans une culture de crise.

Culture de crise, qui devait aussi être mise en œuvre par tous les acteurs intervenant dans le cadre de la communication faite aux victimes pour tout ce qui concernait la prise en charge. En effet, en s'appuyant sur différents rapports gouvernementaux antérieurs à l'explosion et concernant la gestion de crise, une véritable politique de communication fût mise en œuvre après l'explosion.

Afin d'éviter une trop grande dispersion dans l'information des victimes pouvant les induire en erreur, le comité de pilotage a joué là encore un rôle déterminant. Il s'agit d'un rôle de coordination adressé aux victimes, relayé par la commission d'information des victimes. De nombreux autres acteurs, comme cela était prévisible, sont intervenus dans la communication, avec des objectifs et des modalités plus ou moins clairs, le rapport dresse une liste quasi exhaustive des nombreuses communications effectuées par les différents intervenants, dans ce qui permet d'apprécier leur rôle joué dans la prise en charge des victimes.

Après avoir observé l'action des acteurs de terrain sous l'angle de la prise de décision à la mise en pratique, il était souhaité que soit étudié dans une quatrième partie la situation des victimes, atteintes corporellement et/ou psychologiquement, après s'être trouvées désemparées face à une situation de crise, afin de comprendre, par la parole, ce qui en a été de leur parcours dans le cadre d'une telle catastrophe.

La victime d'une catastrophe se retrouve dans un état particulier. Le traumatisme varie bien sûr en fonction du type d'évènement et de son impact sur la personne. Cette dernière se retrouve affaiblie, victimisée. C'est dès la survenance de cet état qu'est analysé le parcours de la victime. Ce dernier est abordé sous un angle particulier : celui de l'attente, ses souhaits dans l'urgence. En face d'elle se trouve tout un dispositif mis en place par différents corps professionnels devant anticiper ses demandes et ses désirs, tous propres à chaque

victime mais généralisés au regard de l'ampleur des conséquences de l'explosion. Des moyens de secours du poste médical avancé, en passant par les différentes cellules mises en place au sein de la préfecture jusqu'à l'action des compagnies d'assurances sur le terrain, tout le dispositif de prise en charge est détaillé point par point, spécialité par spécialité.

A la suite de ce descriptif organisationnel, la mise en œuvre pratique du parcours de la victime est décrit par le biais d'une confrontation de ses besoins immédiats aux réponses apportées par les différentes professions.

De ce fait, quatre étapes ou points (ceci dépendant de son degré de victimisation) significatifs dans son parcours peuvent être cités :

- une étape médicale avec une prise en charge physique et psychologique et un suivi épidémiologique,
- une étape de prise en charge d'habitation (relogement, réparations, contentieux locatifs..),
- une étape de prise en charge juridique (liée parfois à la seconde étape) afin d'informer les victimes sur leurs droits,
- et enfin une étape d'indemnisation (matérielle et physique) souvent précédée d'expertises.

Répondant à une situation d'urgence, ces étapes sont complémentaires les unes des autres. Mais une réponse aussi rapide, adaptée et complète que possible ne peut résoudre toutes les difficultés d'importance et de gravité variables. La prise en charge de la victime dans le cadre d'un parcours ne se termine pas obligatoirement à l'issue de l'étape de l'indemnisation. Une prise en charge à long terme s'avère souvent nécessaire, et c'est ce qui a été fait en l'espèce. Ainsi, on peut constater que les décideurs dans le cadre de cette catastrophe avaient bien prévu cette nécessaire action à long terme, devant répondre aussi à des attentes spécifiques de la part des victimes relevant d'un suivi. Les quatre étapes sont donc aussi inscrites dans une logique à long terme.

L'action menée par les différents acteurs dans le cadre de la prise en charge des victimes de l'explosion de l'usine AZF a suscité bien entendu des louanges mais également des critiques, voire des réserves, notamment de la part de certaines associations de défense des victimes. Mais peut-il en être autrement ?

Cela rappelé, un constat général s'impose : dans un souci de rapidité et d'égalité dans le traitement, la prise en charge des victimes a été effectuée à tous les niveaux et à long terme. De tels dispositifs ne peuvent être créés et perdurés que si deux conditions sont réunies. Il faut tout d'abord une volonté politique et une continuité dans l'action de l'Etat, des pouvoirs publics et ici plus particulièrement de l'institution judiciaire, il faut par ailleurs pouvoir s'appuyer hors la durée sur des structures à créer ad hoc autour de l'événement, mais pré-existantes et d'ores et déjà au quotidien dans la problématique à traiter, exception bien entendu de leur caractère exceptionnel. L'inclusion des acteurs pérennes dans des scénarios de simulation de gestion de crise est particulièrement opportune.