

Face à l'ampleur du désastre de l'amiante, le Fiva a été institué avec pour mission principale la réparation intégrale des préjudices des victimes. Le bilan et les perspectives de ce Fonds sont présentés dans cette étude qui se positionne avant et après l'entrée en vigueur de l'article 25 de la loi du 21 décembre 2006 réformant le recours subrogatoire des caisses de sécurité sociale et des tiers payeurs.

Indemnisation des victimes de l'amiante

Impacts de la réforme du recours des tiers payeurs sur le Fiva et les autres fonds d'indemnisation (première partie)

Pierre Sargos, président de chambre à la Cour de cassation et président du conseil d'administration du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ¹

Le droit du travail s'est construit historiquement sur la santé et la sécurité des travailleurs, notamment des plus fragiles, c'est-à-dire les enfants, qui furent les premiers à faire l'objet d'une protection, certes limitée, en Angleterre dès 1802, puis en Prusse, en Russie, en Autriche, et, en France, à partir de 1841. La première grande loi générale fut celle du 12 juin 1893 « *concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels* », qui comportait des dispositions, malheureusement restées inappliquées, sur l'aération et la ventilation des locaux et l'évacuation des poussières. Un siècle après, la santé et la sécurité des travailleurs ont été mises en exergue par l'Union européenne avec la Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989. Ce sujet, toujours d'actualité au XXI^e siècle, notamment avec l'amiante, qui en marque l'échec le plus dramatique, a été au cœur de mes préoccupations dans mes fonctions à la chambre sociale. Pour autant, bien évidemment, les propos que je vais tenir n'engagent ni la Cour de cassation, ni le conseil d'administration, ni la direction administrative du Fiva. Il s'agit de la simple et libre réflexion d'un juge et d'un citoyen sur le désastre sans fin de l'amiante.

Le désastre sans fin de l'amiante. Désastre sans fin, car les études de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) évaluent à 100 000, entre 1995 et 2025, le nombre de morts résultant d'une exposition à l'amiante, interdite en France depuis 1997 ; mais les pathologies – notamment les plus graves, comme le cancer broncho-pulmonaire ou le mésothéliome –, peuvent apparaître jusqu'à quarante ans après l'inhalation des poussières d'amiante.

Désastre sans fin, car les vecteurs des méfaits des fibres d'amiante s'accroissent encore avec le rapport du 17 février 2009 de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (l'Afsset), « *Prise en compte du risque dimensionnel pour la caractérisation des risques sanitaires liés à l'inhalation d'amiante* », qui révèle que les fibres fines ont « *un effet cancérigène significatif* » et qu'un tel effet est possible pour les fibres courtes, alors que l'on pensait, avant cette étude, que ce type de fibres était moins pathogène que les fibres

dites longues (c'est-à-dire celles dont la longueur et le diamètre sont supérieurs, respectivement, à 5 et 0,2 millionième de mètre).

Désastre sans fin aussi, car on aurait pu l'écourter eu égard aux connaissances des dangers de l'amiante, acquises depuis le début du XX^e siècle – je pense au rapport publié en 1906 (p. 120) dans le « *Bulletin de l'inspection du travail* », par l'inspecteur du travail, Denis Auribault, sur les nombreux salariés morts d'atteintes pulmonaires dans une usine de tissage d'amiante proche de Caen –, connaissances renforcées depuis le milieu du même siècle sur le caractère cancérigène de l'amiante.

L'ampleur judiciaire du désastre de l'amiante.

Elle est apparue avec la multiplication à partir des années 1990 des demandes de reconnaissance de fautes inexcusables formées devant les tribunaux des affaires de sécurité sociale par les victimes et leurs ayants droit, dont c'était le seul moyen d'obtenir une indemnisation à peu près décente de leurs préjudices eu égard au caractère largement insuffisant de la réparation par le régime des accidents du travail/maladies professionnelles.

Ce flux s'est répercuté sur la Cour de cassation où le nombre de pourvois en instance concernant l'amiante était, en juillet 2001, lorsque j'ai été nommé président de sa chambre sociale, d'un peu plus de 300 (sur un total de 14 500 pourvois en stock, la chambre sociale étant à l'époque dramatiquement engorgée), parmi lesquels une trentaine ont été sélectionnés pour les examiner lors d'une audience de la formation plénière de la chambre. Cette sélection avait pour objet d'avoir la vision la plus large possible des problèmes de fait et de droit posés en la matière. Cette audience thématique a abouti aux arrêts du 28 février 2002², qui ont bouleversé la conception de la faute inexcusable en décidant que l'employeur était tenu envers ses salariés d'une obligation de sécurité de résultat en ce qui concerne les maladies professionnelles contractées par ceux-ci du fait des produits fabriqués ou utilisés par l'entreprise, et que le manquement à cette obligation présentait le caractère d'une faute inexcusable lorsque l'employeur avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le ●●●

1. Intervention faite le 27 mars 2009 à l'occasion des Rencontres aixoises du droit de la protection sociale organisées par la cour d'appel d'Aix-en-Provence (formation continue déconcentrée de l'ENM) et l'Université Paul-Cézanne Aix-Marseille III (centre de droit social).

Vous trouverez ici la première partie de cette intervention, la seconde partie sera publiée le 27 avril 2009 (Semaine sociale Lamy, n° 1397).

2. Cass. soc., 28 fév. 2002, n° 99-17.201, Bull. civ. V, n° 81, Rapport annuel de la Cour de cassation 2002, p. 109 ; RTD civ. 2002, p. 310, obs. P. Jourdain ; Dr. soc. 2002, n° 4, note A. Lyon-Caen ; JCP G 2003, I, 104, P. Sargos « L'évolution du concept de sécurité au travail et ses conséquences en matière de responsabilité » ; RDT 2006, p. 150, G. Pignarre « L'obligation de sécurité patronale entre incertitude et nécessité ».

●●● salarié, et qu'il n'avait pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver. Je n'y reviendrai pas, et pas davantage sur les arrêts qui, par la suite, notamment celui de l'assemblée plénière du 24 juin 2005 (*Cass. Ass. Plén.*, 24 juin 2005, n° 03-30.038, *Bull. AP*, n° 7), confirmèrent et amplifièrent cette évolution. Je dirai simplement que cette évolution était le seul moyen de résoudre dans l'urgence ce drame humain de masse. Mais elle comporte une part d'empirisme, que j'avais d'ailleurs évoquée devant la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante en observant qu'une réforme générale du régime de la réparation des accidents du travail et maladies professionnelles était souhaitable (*AN 2006, rapport n° 2884 intitulé « Ne plus perdre sa vie à la gagner »*, 2, p. 566). On peut même s'interroger, si le niveau de la réparation de base était porté à un niveau voisin de celui de la faute inexcusable, sur la nécessité de son maintien.

Le Conseil d'État, de son côté, a reconnu ce que l'on pourrait appeler – bien que cette terminologie soit étrangère au juge administratif – une forme de « *faute inexcusable* » de l'État dans sa carence fautive à prendre des mesures pour protéger les travailleurs exposés à l'amiante. Il s'agit des arrêts d'Assemblée du 3 mars 2004³, qui sont d'une extrême sévérité pour les pouvoirs publics.

Ces pouvoirs publics, confrontés à l'ampleur du désastre de l'amiante, et, pour répondre à la légitime indignation des victimes et à leur souci d'être indemnisées de façon décente, ont – comme pour le drame du sang contaminé –, décidé, par l'article 53, I à X, de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 (*JO 24 déc.*, *LFSS pour 2001*), de poser le principe de la réparation intégrale et institué le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva), dont je vais présenter les grands traits, le bilan et les perspectives en m'attachant à l'avant et à l'après article 25 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 (*JO 22 déc.*, *LFSS pour 2007*; la seconde partie consacrée au Fiva après l'article 25 de la loi du 21 décembre 2006 sera publiée dans la Semaine sociale Lamy, n° 1397 du 27 avr. 2009), qui est d'une importance capitale aussi bien pour le Fiva que pour tous les fonds d'indemnisation.

demnisation des victimes de l'amiante (Fiva), dont je vais présenter les grands traits, le bilan et les perspectives en m'attachant à l'avant et à l'après article 25 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 (*JO 22 déc.*, *LFSS pour 2007*; la seconde partie consacrée au Fiva après l'article 25 de la loi du 21 décembre 2006 sera publiée dans la Semaine sociale Lamy, n° 1397 du 27 avr. 2009), qui est d'une importance capitale aussi bien pour le Fiva que pour tous les fonds d'indemnisation.

1 LE FIVA AVANT L'ARTICLE 25 DE LA LOI DU 21 DÉCEMBRE 2006

► Reconnaissance d'un droit à réparation intégrale pour les victimes

Comme le résume de façon limpide le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 décembre 2000 (*Déc. n° 2000-437, DC, 19 déc. 2000, JO 24 déc.*), le législateur, par l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000, a « *entendu garantir aux victimes la ré-*

paration intégrale de leurs préjudices tout en instituant une procédure d'indemnisation simple et rapide ». Peuvent bénéficier d'une telle réparation intégrale, d'une part les personnes qui ont obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante, d'autre part, celles qui ont subi un préjudice résultant directement d'une exposition à l'amiante sur le territoire national (essentiellement les « atteintes environnementales »), enfin, leurs ayants droit.

Le droit à la réparation intégrale ainsi reconnu a une importance d'autant plus grande qu'il rejoint un principe séculaire – et je serais tenté de dire son essence même – de la responsabilité civile. Il remonte en effet à l'arrêt Baget, rendu par les chambres réunies de la Cour de cassation le 15 juin 1833 (*Sirey 1833, I, 458*), dans une affaire de concurrence illégale de pharmaciens, sur les conclusions du procureur général Dupin, qui avait souligné la force du « *principe* » – il emploie ce terme – de la réparation posé par l'article 1382 du Code civil qui ne se limitait pas au préjudice matériel et d'argent. Au milieu du XX^e siècle, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a jugé que « *le propre de la responsabilité civile est de rétablir aussi exactement que possible l'équilibre détruit par le dommage, et de placer la victime, aux dépens du responsable, dans la situation où elle se serait trouvée si l'acte dommageable n'avait pas eu lieu* » (*Cass. 2^e civ.*, 28 oct. 1954, *Bull. n° 328, JCP 1955, II, 8765, note Savatier*). Un arrêt plus récent concernant la réparation par l'Oniam (Office national d'indemnisation des victimes des accidents médicaux) du préjudice d'une personne contaminée, à la suite d'un accident ayant rendu nécessaire une transfusion sanguine, par le virus de l'immuno déficience humaine (VIH) emploie la formule plus brève, mais plus « parlante », de « *principe de la réparation intégrale du préjudice sans perte ni profit* » (*Cass. 2^e civ.*, 14 juin 2007, n° 06-15.829) et admet en conséquence que l'Oniam déduise de son offre de réparation du préjudice économique de la victime la « *part de la rente accident du travail réparant le préjudice économique et professionnel originaire causé par l'infection du VIH* ».

Ni le Fiva, ni les cours d'appel, sous le contrôle juridictionnel duquel il fonctionne, ne doivent oublier ce principe qui est au cœur de leur mission.

► L'instauration du Fiva

J'ai rappelé la phrase du Conseil constitutionnel quant au choix du législateur d'instituer « *une procédure d'indemnisation simple et rapide* ». L'objectif étant bien sûr d'épargner aux victimes et à leurs ayants droit l'obligation de faire reconnaître par la voie contentieuse – avec le temps et le coût qui en résultent – l'existence d'une faute inexcusable pour obtenir une indemnisation à peu près décente, laquelle, eu égard au caractère limitatif de l'énumération figurant à l'article L. 452-3 du Code de la sécurité sociale, ne permet d'ailleurs pas à la victime et à ses ayants droit d'obtenir la réparation intégrale de leurs préjudices.

A donc été institué un établissement public national à caractère administratif, le Fiva, qui constitue en quelque sorte – mais évidemment pas au sens juridique et processuel du terme –, le « premier degré » de

Peuvent bénéficier d'une réparation intégrale les personnes qui ont obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante, celles qui ont subi un préjudice résultant directement d'une exposition à l'amiante sur le territoire national, enfin, leurs ayants droit

3. CE, Ass., 3 mars 2004, n°s 241150 à 241153, *RFDA* 2004, p. 612, *concl.*
E. Prada-Bordenave; *JCP G*, 2004, II, 10098, *note*
F.-G. Trébulle, *AJDA* 2004, p. 974, *note*
F. Donnat et D. Casas; D. 2004, 973, *note*
H. Arbousset; *Dr. soc.*, 2004, 569, *note X.*
Prétot; *Rev. Droit public*, 2004, 1431, *note M.-F. Delboste.*

l'indemnisation des victimes, le second étant la cour d'appel, le juge du droit étant la Cour de cassation.

Le choix d'une telle structure administrative n'allait d'ailleurs pas de soi et il avait été contesté devant le Conseil constitutionnel comme constituant une atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, suivant lequel « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Le Conseil constitutionnel – dont on sait qu'en vertu de l'article 62 de la Constitution les décisions « *s'imposent à tous les pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* » –, a certes admis que la création du Fiva ne méconnaissait pas le « *droit à un recours juridictionnel qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ». Mais cette reconnaissance de la conformité à la Constitution repose sur le fait que des conditions strictes tenant à l'importance capitale du contrôle juridictionnel, notamment celui des cours d'appel, sont réunies, et en particulier la possibilité laissée aux victimes :

- d'introduire un recours devant une cour d'appel ;
- de former un pourvoi en cassation ;
- d'user, si elles n'entendent pas saisir le Fiva, des procédures juridictionnelles de droit commun ;
- de saisir les juridictions pénales.

De façon synthétique, le Conseil constitutionnel, à la fin de sa décision sur l'article 53, « valide » le dispositif mis en place parce qu'il trouve sa justification « *dans la volonté de simplifier les procédures contentieuses, d'éviter qu'un même élément de préjudice ne soit deux fois indemnisé et d'énoncer clairement les droits des victimes* » (sur l'impératif d'énonciation claire des droits des victimes dont la mise en œuvre pourrait sans doute être améliorée par le Fiva, v. p. 11).

Au plan en quelque sorte technique, ce choix d'un organisme unique centralisant la totalité des demandes s'est inspiré du Fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles (FITH, auquel l'Oniam est substitué depuis la loi n° 2004-806 du 9 août 2004).

Mais si l'institution d'un fonds unique centralisant la réception des demandes, leur instruction, la décision et le paiement des indemnités se comprend pour le sang contaminé, les victimes étant, malgré l'intensité de leurs malheurs, relativement peu nombreuses (5 000 environ), elle est plus discutable pour le drame de masse qu'est celui de l'amiante, qui touche des centaines de milliers de personnes, dont, comme indiqué *supra* (v. p. 7), au moins 100 000 mourront de cette contamination. La Cour des comptes a d'ailleurs été critique sur ce choix trop « jacobin ».

Il eut sans doute été préférable de mettre en place un système permettant au moins une certaine décentralisation de l'instruction des demandes, voire du règlement des affaires les plus simples, sur le modèle, *mutatis mutandis*, des commissions régionales ou interrégionales de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux (CRCD) et de l'Oniam. La lourdeur du système – génératrice de retards par rapport aux délais légaux (v. p. 11) – est encore aggravée par le fait que les recours peuvent être portés, selon le domicile du de-

mandeur, devant toutes les cours d'appel. Certes, il eut été inconcevable d'imposer un recours devant une cour d'appel unique, mais le choix aurait pu être fait de donner compétence à quelques cours d'appel réparties sur le territoire national, ce qui aurait permis une meilleure réflexion commune de celles-ci quant à leur « politique », au sens noble du terme, sur les préjudices et le montant des indemnités, car une trop grande diversité est mal perçue.

On aboutit, avec le système mis en place, au cas de figure étrange d'une sorte de toupie – instable par nature – dans lequel le « premier degré » est un organisme unique, le Fiva, le second degré étant multiple avec toutes les cours d'appel, l'unification se retrouvant au niveau de la Cour de cassation. Or l'*optimum* en matière d'indemnisation de nombreuses victimes est le « cône », comme dans le système juridictionnel avec, au premier degré, de nombreux tribunaux de grande instance ou administratifs, au second degré, un nombre réduit de cours d'appel judiciaires ou administratives et, au niveau du contrôle de l'interprétation unificatrice du droit, un organisme unique, Cour de cassation ou Conseil d'État.

► Les modalités de la réparation intégrale des victimes

Afin de déterminer les modalités de la réparation intégrale des victimes pour « *chaque chef de préjudice* », selon les termes de l'article 53, IV, de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 (*JO 24 déc.*), le conseil d'administration du Fiva – auquel l'article 6 du décret n° 2001-963 du 23 octobre 2001 (*JO 24 oct.*) confie la mission de « *définir la politique d'indemnisation du fonds en fixant les orientations relatives aux procédures, aux conditions de reconnaissance de l'exposition à l'amiante, d'indemnisation et de versement des provisions aux victimes et aux conditions d'action en justice du fonds* » – a, dès sa mise en place effective après la parution du décret n° 2001-963 du 23 octobre 2001, défini les postes de préjudice dont il assurerait l'indemnisation et établi des barèmes détaillés. Le travail a été considérable et méthodique et je tiens à rendre hommage à tous ceux qui y ont participé. Le conseil d'administration a retenu – anticipant les réflexions des rapports « Lambert-Faivre » et « Dintilhac » (v. *seconde partie de cette étude, à paraître le 27 avr. 2009*) – une distinction fondamentale entre les préjudices patrimoniaux et les préjudices extrapatrimoniaux.

Les postes de préjudices définis par le Fiva. S'agissant des victimes directes, le Fiva a choisi de distinguer :

- Dans la catégorie des préjudices patrimoniaux :
 - l'incapacité fonctionnelle⁴ ;
 - les frais de santé et frais divers liés à la maladie ●●●

**Le Fiva constitue en quelque sorte
le « premier degré » de
l'indemnisation des victimes,
le second étant la cour d'appel,
le juge du droit étant la Cour
de cassation**

4. Il sera revenu sur ce poste de préjudice dans la seconde partie de cette étude, à paraître dans la Semaine sociale Lamy, n° 1397 du 27 avril 2009.

- mais non pris en charge par les caisses ou mutuelles ;
 - les préjudices économiques et les incidences professionnelles ;
 - l'assistante d'une tierce personne ;
 - les frais de déplacement.
- Dans la catégorie des préjudices extrapatrimoniaux :
 - le préjudice moral ;
 - le préjudice physique ;
 - le préjudice d'agrément ;
 - le préjudice esthétique.

S'agissant des ayants droit, la même distinction fondamentale est faite entre les préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux, et les postes adaptés à leur situation.

Les barèmes établis par le Fiva. Des barèmes très précis et détaillés ont été adoptés en janvier 2003. Ils font des distinctions en fonction de l'âge, des taux, de l'intensité (par exemple, le préjudice moral est qualifié de bas ou de haut avec une valeur centrale). Ces barèmes permettent d'assurer une égalité entre les victimes, tout en tenant compte des facteurs spécifiques à chacune indiqués *supra*, et sont assez facilement déterminables par les agents du Fiva, ce qui est indispensable pour que les offres d'indemnisation soient faites rapidement. Des critiques ont été émises, par exemple dans la dernière édition (6^e éd.) début 2009 du précis Dalloz « *Droit du dommage corporel* » de M^{mes} Lambert-Faivre et Porchy-Simon (n° 660, p. 870). Mais ces critiques me paraissent excessives. Les barèmes établis par le Fiva sont de grande qualité et permettent d'assurer, conformément au vœu de la loi, la réparation intégrale, sa rapidité, et une égalité entre les victimes. Les cours d'appel sont bien sûr souveraines dans leur appréciation puisque ces barèmes ne sont qu'indicatifs, mais si elles décident de s'en écarter, dans un sens ou dans l'autre, je souhaite qu'il y ait une motivation explicative de façon à permettre aux victimes, qui feront nécessairement des comparaisons, de comprendre pourquoi les sommes allouées pour un même poste de préjudice de personnes ayant, en apparence au moins, le même profil, sont différentes.

► Le Fiva en chiffres

Les premières demandes de victimes de l'amiante sont arrivées en 2002 (3 229 dossiers enregistrés), mais elles n'ont fait l'objet d'offres d'indemnisation qu'à partir du moment où le conseil d'administration a adopté la nomenclature des postes de préjudice indemnifiables et les barèmes, c'est-à-dire en 2003.

Le flux des demandes. L'indicateur de suivi de l'activité du Fiva au 28 février 2009 révèle qu'entre 2002 et cette dernière date, le nombre de dossiers enregistrés a atteint 54 794, 45 987 offres d'indemnisation ayant été faites aux victimes et 1 367 refus opposés. Pendant la même période, le Fiva a versé 2,037 milliards d'euros d'indemnisation, dont un peu moins de 400 millions pour l'année 2008. Mais il faut tenir compte du fait qu'un même dossier peut comporter plusieurs demandes de personnes distinctes, et que le règlement de l'offre acceptée n'aboutit pas nécessairement à la clôture du dossier puisqu'en cas d'aggravation de leur

état, les victimes peuvent formuler une demande complémentaire. Pour donner un exemple, sur les deux dernières années, il y a eu, en 2007, 10 771 nouveaux dossiers enregistrés, mais, compte tenu des demandes associées à des victimes déjà connues (aggravation par exemple), le nombre total de demandes formulées auprès du Fiva a été de 25 579 (une partie de ces demandes, en forte augmentation par rapport à 2006 – soit 19 206 –, correspondant à un afflux ponctuel lié au fait que le point de départ de la prescription quadriennale, fixée à l'origine par le conseil d'administration au 31 décembre 2002 a été reporté d'un an, de sorte que son terme était le 31 décembre 2007). En 2008, le nombre de nouveaux dossiers enregistrés a été de 6 563 et celui, total, des demandes de 15 542. On peut penser que le flux des demandes devrait se stabiliser autour de 12 000 par an, ce qui est lourd à gérer pour un établissement dont les moyens humains sont limités (une soixantaine, mais des recrutements temporaires d'une vingtaine de personnes sont en cours).

Le rapport du Fiva pour l'année 2007⁵ fait apparaître que les deux tiers des demandes concernent des personnes atteintes de plaques pleurales, qui sont susceptibles de développer par la suite des pathologies majeures comme les cancers broncho-pulmonaires et le mésothéliome. La très grande majorité des victimes (85 %) a été reconnue atteinte d'une maladie professionnelle due à l'amiante et plus de 60 % sont originaires du Nord-Pas-de-Calais (18,6 %), de la Haute-Normandie (10,8 %), de la région Paca (10,3 %), des Pays de la Loire (8,6 %), de la Bretagne (8,3 %) et de la Basse-Normandie (7,9 %). Ceci pourrait d'ailleurs donner un critère si le ministère de la Justice décidait, et je pense que c'est nécessaire, de réduire le nombre de cours d'appel compétentes en matière de contentieux de l'indemnisation des victimes de l'amiante, Aix-en-Provence bien sûr, devrait être parmi celles-ci.

Les délais de traitement des demandes. Ces flux considérables ont eu des répercussions sensibles sur les délais de traitement des demandes par le Fiva. La loi elle-même (L. n° 2000-1257, 23 déc. 2000, art. 53, IV, JO 24 déc.) impartit au Fiva un délai de six mois à compter de la réception de la demande d'indemnisation pour présenter au demandeur une offre d'indemnisation. Lorsqu'il manque des pièces et que le Fiva les réclame dans les quinze jours suivant la réception du dossier, ce point de départ est reporté à la date de réception effective des pièces réclamées (D. n° 2001-963, 23 oct. 2001, art. 15, dernier al., JO 24 oct.). Enfin, l'offre acceptée doit être payée dans les deux mois de l'acceptation (D. n° 2001-963, 23 oct. 2001, art. 23, JO 24 oct.).

Le rapport du Fiva pour l'année 2007 (p. 29) révèle que seulement 27 % des offres furent présentées dans le délai de six mois. Et la situation s'est aggravée en 2008, même si on n'a pas encore toutes les données. Il arrive ainsi qu'un délai de douze à dix-huit mois se passe entre la réception d'un dossier et l'offre d'indemnisation.

On aboutit au paradoxe d'un système qui peut être plus long que le délai de décision des tribunaux du premier degré, alors que la finalité du Fiva, pour reprendre

⁵ Disponible sur www.fiva.fr; rubrique Rapport d'activité.

une nouvelle fois la formulation même du Conseil constitutionnel, qui y voyait l'une des justification de sa création, est de permettre une « *indemnisation simple et rapide* ».

J'ai toutefois bon espoir, malgré le lourd handicap d'un système trop centralisé, que les mesures récentes prises par la nouvelle direction du Fiva (une directrice, Mme Mauss, vient d'être nommée début mars 2009 et la sous-directrice, Mme Farnoux, est en fonction depuis octobre 2008), mesures portant sur la refonte du système informatique – très insuffisant – l'extension des locaux et le recrutement d'agents temporaires dont j'ai déjà parlé, devraient améliorer la situation et permettre la réduction du stock et des délais (7 440 dossiers sont en cours d'instruction fin février 2009). De même, les délais de paiement des offres acceptées sont en voie de réduction grâce à une simplification.

En ce qui concerne les recours devant les cours d'appel contre les décisions du Fiva, ou contre l'absence de décision lorsqu'une offre n'est pas formulée dans les délais légaux, ils restent dans une proportion raisonnable, même si le contentieux indemnitaire s'accroît (367 en 2004 ; 421 en 2005 ; 693 en 2006 ; 1 495 en 2007 ; 1 382 en 2008 ; et 277 pour les deux premiers mois de 2009). Le nombre de contentieux indemnitaires en cours étant de 1 415 sur l'ensemble des cours d'appel au 28 février 2009⁶.

Je ne parlerai pas ici des recours subrogatoires du Fiva, notamment en cas de faute inexcusable, tout en marquant ma perplexité sur une disposition de la loi. Comme je l'ai dit, la mission du Fiva – puis des cours d'appel en cas de recours – est la réparation intégrale des préjudices des victimes. Or la réparation intégrale est supérieure à celle consécutive à la reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur. Comment dès lors, en pure logique juridique, peut se comprendre le deuxième alinéa du IV de l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 suivant lequel, après la première offre, « *une offre est présentée [...] si une indemnisation complémentaire est susceptible d'être accordée dans le cadre d'une procédure pour faute inexcusable de l'employeur* » ? Mais une « *indemnisation complémentaire* » par rapport à quoi ? En effet, si le Fiva, ou les cours d'appel, ont déjà indemnisé la victime de tous ses préjudices, ceux-ci l'ont nécessairement été intégralement. Faut-il en déduire que le législateur a décidé d'introduire, pour la première fois en droit français, une forme particulière de dommages-intérêts punitifs, pouvant effectivement permettre d'allouer des dommages-intérêts au-delà du préjudice ?

■ L'insuffisance du formulaire de demande d'indemnisation

Je voudrais toutefois insister sur un point qui touche à une observation importante du Conseil constitution-

nel dans sa décision du 19 décembre 2000 – j'en parle souvent à dessein car il s'agit de la plus haute autorité de notre État de droit dont chaque agent de l'État et chaque juge est tenu de respecter et de mettre en œuvre les décisions et notamment les interprétations qu'il donne –, à savoir l'impératif d'« *énoncer clairement les droits des victimes* ».

Or le Fiva, dans l'instruction des demandes des victimes, ne répond pas tout à fait parfaitement à cette exigence. L'article 15 du décret n° 2001-963 du 23 octobre 2001 dispose que les demandes doivent être présentées au moyen d'un formulaire conforme au modèle approuvé par le conseil d'administration. Ce formulaire, malgré une amélioration ayant suivi les vives critiques sur son insuffisance formulées, en particulier par la cour d'appel de Paris, qui a été approuvée par la Cour de cassation (*Cass. 2^e Civ., 13 juill. 2005, n° 04-06.032, Bull. civ. II, n° 201*), ne permet pas aux demandeurs d'être exactement informés de tous les postes de préjudice que le Fiva peut indemniser dans le cadre

de sa mission de réparation intégrale, sous réserve bien entendu de rapporter la preuve de la réalité en ce qui les concerne de tel ou tel poste. Certes, lorsqu'une offre n'a pas été acceptée, les demandeurs peuvent demander pour la première fois devant la cour d'appel la réparation d'un chef de préjudice qu'ils n'avaient pas réclamé au Fiva, dès lors qu'il trouve sa source dans la contamination, mais cela génère des retards et des coûts et lèse de façon inique des victimes peu informées qui acceptent, par ignorance, des offres incomplètes alors que, par exemple – et le cas, particulièrement choquant, s'est souvent présenté – leur besoin d'une assistance d'une tierce personne est évident à la simple lecture des constatations médicales les concernant. En n'éclairant pas assez les victimes sur leurs droits potentiels quant aux postes de préjudice indemnisables, le Fiva me paraît manquer à ses devoirs envers celles qui sont les moins informées et les moins conseillées.

Les bouleversements entraînés par l'article 25 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006, dont je vais maintenant parler (*cette seconde partie sera publiée dans le numéro 1397 du 27 avr. 2009*), devraient, je l'espère, permettre de revoir le formulaire de demande, ou, à tout le moins, de le compléter par une information claire et exhaustive des droits des victimes quant aux postes de préjudice dont elles peuvent demander réparation dès lors qu'elles en justifient. ■

Entre 2002 et le 28 février 2009,
le nombre de dossiers enregistrés par
le Fiva a atteint 54 794.
45 987 offres d'indemnisation ont été
faites aux victimes et 1 367 refus
opposés. Le Fiva a versé sur
cette période 2,037 milliards d'euros
d'indemnisation

6. Pour plus de détails sur ce contentieux, v. JCP S, 14 oct. 2008, Doctr., 1531, B. Legros « Le contentieux de l'indemnisation des victimes de l'amiante ». Le rapport annuel du Fiva pour 2007 analyse aussi certaines décisions (www.fiva.fr).