

Colloque : Le traitement judiciaire des accidents collectifs
TGI Paris 4 octobre 2019

Première table-ronde : quel cadre juridique ?

Le rôle de la DACG dans le traitement des accidents collectifs

Christian de Rocquigny,
sous directeur de la justice pénale générale

Je dois tout d'abord vous prier d'excuser l'absence de Madame la directrice des affaires criminelles et des grâces qui souhaitait venir mais a dû me demander de la substituer.

L'accident renvoie, selon le Robert, à « *ce qui advient fortuitement, de façon imprévisible* » [Grand Robert de la langue française, 2017]. C'est le fortuit qui est sa marque.

Or, les enquêtes menées après différents accidents collectifs montrent bien souvent que ceux-ci découlent de négligences ou d'erreurs humaines. En ce sens, le Pr Cornu le définit comme un « *événement ou fait involontaire dommageable imprévu* » [Cornu, Vocabulaire juridique, 2017]. L'imprévisible cède sa place à l'imprévu, le fortuit au fautif.

On retrouve ici la féconde distinction entre le drame et la tragédie. Le drame est ce qui est totalement inattendu, ce qui s'explique par un coup du sort, il introduit une discontinuité dans le récit explicatif des faits. La tragédie, elle, est le récit d'une faillite attendue du fait d'un manque d'entretien, de formation, elle est prévisible, elle rapporte ce qui ne pouvait manquer d'advenir. Comme l'écrivait Catulle, « *Encore un peu de patience et tout finira mal* ».

L'accident, dans le langage courant, est plus dramatique que tragique mais, dans nos juridictions, il est davantage l'événement dommageable qui advient faute de l'avoir prévu alors qu'il pouvait éventuellement être évité. Il est donc, tant du point de vue du responsable que des victimes, tragique.

Les victimes attendent de la justice plus qu'hier, moins que demain, qu'elle éclaire les conditions de réalisation de leur dommage mais également qu'elle désigne un responsable.

En l'absence d'incriminations spécifiques, c'est aux infractions de droit commun qu'il est fait appel, en utilisant les précisions issues de la Loi Fauchon du 10 juillet 2000 quant à la caractérisation de la faute par imprudence. Le droit pénal fondé sur la sanction de rapports individuels, peine parfois à intégrer l'ampleur des conséquences. Néanmoins, un effort normatif, un travail juridictionnel et, peut-être, un accompagnement de la Chancellerie ont permis ces dernières années de mieux appréhender et répondre judiciairement aux enjeux de ces accidents collectifs.

Il m'a été demandé d'évoquer les textes codifiés et le développement des accords avec les partenaires du pôle. Mon plan m'est donc quelque peu imposé...

I- ÉTAT DES LIEUX NORMATIFS EN MATIÈRE DE TRAITEMENT JUDICIAIRE DES ACCIDENTS COLLECTIFS

La mise en place des pôles spécialisés dits « pôles accidents collectifs » à Paris et Marseille en application des dispositions de l'article 706-176 du code de procédure pénale marque une étape importante - ne sommes-nous pas là pour fêter un anniversaire ? - et répond à un double objectif : la spécialisation des acteurs et une meilleure prise en compte des victimes.

1°/ La nécessaire spécialisation des acteurs

La spécialisation des acteurs et spécialement des magistrats en charge de ces procédures répond à un besoin de disposer de professionnels des accidents collectifs, compte-tenu du particularisme de ces procédures.

La compétence territoriale des tribunaux de grande instance de Paris et Marseille a ainsi été étendue pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des délits d'homicides et blessures involontaires « *dans les affaires qui comportent une pluralité de victimes et sont ou apparaîtraient d'une grande complexité* » (art. 706-176 à 706-182 CPP). Il est important que toute la chaîne doit être spécialisée : si l'un des maillons de la chaîne ne l'était pas, je pense aussi à la cour, le dispositif perdrait toute son efficacité.

La création des pôles accidents collectifs illustre ainsi la poursuite du processus de spécialisation de la justice pénale : la carte judiciaire est devenue au cours des 15 dernières années un atlas judiciaire.

Le pôle exerce une compétence concurrente avec celle résultant de la mise en œuvre des critères de compétence classiques fixés par les articles 43 (accidents survenus sur le territoire national) et 693 (accidents survenus à l'étranger) du code de procédure pénale.

La circulaire du 30 décembre 2014 de la direction des affaires criminelles et des grâces est venue préciser les conditions de saisine des pôles, qui suppose, je cite : « *une appréciation très fine de chaque cas d'espèce* ».

Trois éléments à prendre en compte y sont rappelés :

- Lieu des faits : Il s'agit de la capacité d'absorption de la juridiction localement compétente à traiter l'événement.

Comme j'étais il y a 14 mois le procureur de la République de Colmar, je peux vous dire que la gestion de l'accident du Mont Saint Odile (en fait sur la commune de Barr 6 Bas Rhin) dans lequel 87 personnes sont mortes en 1992 reste dans les mémoires alsaciennes alors que le procès au terme duquel une relaxe générale a été prononcée s'est tenu en 2006, il y a treize ans.

La gestion de ce type de dossier peut s'avérer très lourde pour une juridiction et justifier la saisine de spécialistes de ces procédures. L'appréciation est donc faite en considération de la taille de la juridiction.

- Lieu du domicile des victimes : une dissémination de la localisation des victimes justifie davantage une saisine d'un pôle qui a dès lors un objectif « centralisateur ». Alors qu'une domiciliation très localisée, fréquente dans les catastrophes liées aux risques technologiques ou naturels par exemple, militera pour le maintien de la compétence du tribunal de grande instance du lieu des faits. L'attention portée aux victimes est ainsi érigée en critère de compétence.
- Complexité des actes d'enquêtes : l'apport essentiel des pôles consiste à permettre aux magistrats qui les composent d'être à la fois formés à la direction de telles enquêtes, rompus à la connaissance des spécificités techniques de la matière (aéronautique, ferroviaire, climatologique, technologique, pyrotechnique, etc.) habitués à travailler avec les services d'enquête, les experts et les bureaux chargés de l'enquête administrative (BEA, BEA-E, BEA-TT, BEA-mer) , de bénéficier le cas échéant des connaissances d'assistants spécialisés et de disposer des compétences nécessaires en matière d'entraide pénale internationale propres à ce contentieux (conventions applicables, actes susceptibles d'être sollicités, etc).

2° / Le rôle de la DACG

Quelques mots du rôle de la DACG : outre sa participation dans le processus législatif, la rédaction de la circulaire de présentation, outre la remontée d'informations, il consiste particulièrement à assurer un accompagnement de ces juridictions, en facilitant l'échange entre les TGI du lieu des faits et les pôles accidents collectifs, et en rappelant les critères de compétence de ces pôles.

Lorsque plusieurs parquets sont compétents compte-tenu de la localisation multiple des éléments matériels de l'infraction ou en raison du grand nombre de victimes domiciliées sur l'ensemble du territoire français s'agissant d'un accident survenu à l'étranger, les chefs des parquets des deux pôles spécialisés examinent, en concertation avec leurs procureurs généraux, les paramètres susceptibles de conduire à la saisine de l'un d'entre eux. Le procureur général du pôle qui a retenu sa compétence en avise ensuite la direction des affaires criminelles et des grâces, laquelle doit informer de cette décision l'ensemble des procureurs généraux.

Dans l'hypothèse où les procureurs généraux seraient en désaccord, il leur appartient d'en rendre compte à la direction des affaires criminelles et des grâces. Cette dernière leur adresse à partir des éléments d'information qui lui auront été transmis son analyse quant à la solution lui apparaissant la plus conforme à une bonne administration de la Justice.

Ces difficultés sont rares, voire rarissimes, car comme l'indiquait le chef de section du pôle accidents collectifs du parquet de Paris dans un entretien au recueil DALLOZ de cette année : *« En pratique, un dialogue se noue entre le parquet local et le pôle spécialisé afin de déterminer la solution la plus opportune. Si le parquet local envisage un dessaisissement, il est souhaitable qu'une décision intervienne rapidement et que le pôle puisse, très vite, prendre la direction de l'enquête ».*

2°/ Une attention particulière pour les victimes

Outre la spécialisation des acteurs, la création des pôles tendait également à un plus grand soin des victimes.

Les praticiens savent bien qu'il s'agit d'une question centrale, compte-tenu d'abord de la charge émotionnelle mais aussi des difficultés inhérentes au dénombrement et à l'identification des victimes même dans un environnement captif.

C'est le préfet, en lien avec le procureur, qui dirige les opérations de secours et prend la décision de mettre en place un centre d'accueil des familles (CAF) qui apporte à la fois un soutien juridique et administratif et des soins médico-psychologiques. Le plan ORSEC NOVI (organisation de la réponse de la sécurité civile – nombreuses victimes) peut être déclenché non seulement pour les attentats mais aussi pour les accidents collectifs (AZF, Furiani) afin de mobiliser l'ensemble des acteurs de la chaîne de secours.

La circulaire du 30 décembre 2014 rappelle que le guide méthodologique de 2004 préconise la mise en place d'un comité de suivi des victimes destiné à coordonner l'action de l'ensemble des interlocuteurs concernés, afin d'assurer l'information, le soutien juridique et psychologique, et l'indemnisation des victimes. Selon la dimension de l'accident, ce comité est présidé par le chef du service de l'accès au droit et de l'aide aux victimes ou par le procureur de la République territorialement compétent avec le soutien du SADJAV.

Est également prévue l'organisation de réunions d'information des victimes et de leurs familles dans un délai proche de l'accident afin d'assurer au mieux leur information et de répondre à leurs questions.

Madame Elisabeth PELSEZ, déléguée interministérielle à l'aide aux victimes développera sans doute l'organisation de ces dispositifs dans son intervention de cet après-midi. Je passe donc rapidement à ma seconde partie.

II- LE DÉVELOPPEMENT PAR LA DACG DES ACCORDS AVEC LES PARTENAIRES DES PÔLES ACCIDENTS COLLECTIFS

La spécialisation des acteurs ne concerne bien sûr pas que les magistrats du parquet de l'instruction et du siège. C'est aussi vrai des services d'enquête (je pense à la gendarmerie des transports aériens puisque les crashes aériens occupent une part importante des portefeuilles des pôles). C'est particulièrement vrai des bureaux en charge de l'enquête de sécurité.

A cet égard, la réglementation européenne a insisté sur l'indispensable coordination entre l'enquête judiciaire et l'enquête de sécurité aérienne - qui a pour objet la prévention des accidents et incidents à l'exclusion de la détermination des fautes ou responsabilités. L'idée de la « *culture juste* » préside à cette coordination en application de l'article 12 du règlement

européen (n°996/2010) du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile.

Le règlement énonce ainsi « *L'unique (je dis bien l'unique pas le principal) objectif des enquêtes de sécurité devrait être la prévention des accidents et des incidents, et non la détermination des fautes ou des responsabilités* »

L'idée de culture juste a été définie par l'article 2§12 du règlement européen du 3 avril 2014, 376/2014 comme : « *Une culture dans laquelle les agents de première ligne ou d'autres personnes ne sont pas punis pour leurs actions, omissions ou décisions qui sont proportionnées à leur expérience et à leur formation, mais dans laquelle les négligences graves, les manquements délibérés et les dégradations ne sont pas tolérés* ». On reconnaît une similitude avec nos textes définissant les fautes par imprudence (article 121-3 du code pénal). L'objectif étant d'améliorer la sécurité aérienne, cette culture vise à protéger les sources d'information afin qu'elles ne se tarissent pas

Conformément aux termes du règlement européen, la primauté est ainsi donnée à l'enquête de sécurité, tout en recherchant un équilibre entre la prévention de futurs accidents et la bonne administration de la justice.

Les règlements de l'Union européenne disposent que les Etats membres veillent à ce que les autorités en charge de l'enquête de sécurité et les autorités judiciaires compétentes coopèrent dans le cadre d'accords administratifs.

D'où trois accords (ou plus exactement deux accords et un projet) que je dois vous présenter rapidement, avec :

- le bureau enquête analyse pour la sécurité de l'aviation civile,
- le bureau enquête accident pour la sécurité de l'aéronautique d'Etat,
- la DGAC, direction générale de l'aviation civile.

A- Accord du 16 septembre 2014 relatif aux enquêtes de sécurité aérienne entre le bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA) et la direction des affaires criminelles et des grâces

Une dépêche du 13 juin 2016 de présentation a été présentée aux juridictions, le précédent accord de 2005 devant être actualisé à la suite des deux règlements européens.

L'accord évoque l'articulation entre les deux enquêtes et entend favoriser une réaction rapide et coordonnée des enquêteurs face à des accidents d'ampleur comme des incidents moins graves. Il vise à optimiser le rôle de chacun, notamment dans les premiers temps – souvent cruciaux - des investigations sur la base :

- D'une information mutuelle obligatoire dès que les faits qui vont donner lieu à une enquête sont connus et d'un échange en fin d'enquête ;
- D'une coordination dans la réalisation des constatations, des saisies, des scellés et des actes médico-légaux (il souligne notamment « le droit de préemption des scellés judiciaires » du BEA, l'inapplicabilité de l'article 40 du CPP sauf manquement grave) ;
- D'une concertation dans la communication vis-à-vis des victimes comme des médias

B- L'accord relatif aux enquêtes de sécurité aérienne entre la direction des affaires criminelles et des grâces et le bureau enquêtes accidents pour la sécurité de l'aéronautique d'Etat (BEA-É) du 25 octobre 2018

Le bureau enquête accidents pour la sécurité de l'aéronautique d'Etat (BEA-É nouvelle dénomination du BEAD-Air par l'effet du décret n°2018-346 du 9 mai 2018) est un service à compétence nationale, chargé de conduire les enquêtes de sécurité relatives aux accidents et incidents aériens graves impliquant les aéronefs d'État, c'est-à-dire ceux de l'armée, de la sécurité civile et des douanes. Les enquêteurs du BEA-É agissent en toute indépendance : ils ne reçoivent et ne sollicitent aucune instruction d'aucune autorité.

L'accord rappelle et précise, le cas échéant, les dispositions du règlement européen n° 996/2010 du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile et celles du code des transports relatives à la sécurité dans l'aviation civile, ces dispositions étant rendues applicables à l'aviation d'Etat par l'article L. 3125-2 du code de la Défense.

Il concerne notamment les points suivants :

- L'échange d'informations entre l'autorité judiciaire et les enquêteurs de sécurité ;
- L'accès au site et les constatations sur les lieux d'un accident ;
- Le placement sous scellés des éléments de preuve et leur exploitation ;
- L'audition et les entretiens des personnes impliquées ;
- La communication au cours des enquêtes.

C- Le projet d'accord DGAC-DACG relatif aux informations sur les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile

Une fois que l'on a évoqué l'aviation civile, l'aviation d'Etat, nous pourrions penser que nous avons fait le tour de la question. Mais, en dehors des accidents, il y a aussi les incidents...

Et l'accès aux incidents est bien sûr utile, notamment pour le pôle d'accidents collectifs, pour connaître les antécédents, toutes les remontées (pour savoir si c'est une tragédie ou un drame), s'il y avait des signaux rendant l'accident prévisible

L'objet de l'accord est de préciser les relations entre l'autorité judiciaire et l'autorité compétente de l'aviation civile, chargée de mettre en place le mécanisme indépendant de collecte, d'évaluation, de traitement, d'analyse et de stockage des renseignements sur les événements aéronautiques.

Il traite notamment de la question de l'accès de l'autorité judiciaire aux informations relatives à des incidents aériens contenues dans la base nationale gérée par la DGAC, et de l'application du concept de « culture juste » à l'aviation civile.

Cet accord vise la transposition des obligations formulées à l'article 15-4 du règlement du 3 avril 2014 concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile disposant que les États membres veillent à ce que leurs autorités compétentes, visées à l'article 6 §3, et leurs autorités judiciaires compétentes coopèrent dans le cadre d'accords administratifs.

Toute personne ayant une activité dans le domaine de l'aviation civile est soumise à l'obligation de rendre compte de certains types d'événements¹. Ces mêmes personnes sont incitées à rendre compte de façon volontaire de tout autre événement perçu comme représentant un danger réel ou potentiel pour la sécurité aérienne. Ces rapports décrivent les faits dont les agents dits « de première ligne » ont été acteurs ou témoins. Ils sont ensuite analysés par les opérateurs qui les emploient, tels que, par exemple, les compagnies aériennes, les organismes de contrôle aérien ou les exploitants d'aérodromes, et transmis à leur autorité nationale compétente qui les enregistre dans une base de données. Pour ce qui concerne les opérateurs français, la DSAC direction de la sécurité de l'aviation civile - est l'autorité compétente qui tient la base de données appelée Eccairs France. Le contenu des bases de chaque autorité nationale compétente est ensuite regroupé au sein d'une unique base de données européenne : le répertoire central européen (ECR).

L'alimentation régulière de cette base de données est primordiale pour l'amélioration de la sécurité aérienne. Elle repose sur la relation de confiance bâtie entre l'autorité compétente et les acteurs du transport aérien. Le fait, pour un acteur de première ligne, d'avoir rendu compte d'un événement de façon détaillée témoigne d'une bonne culture de sécurité et doit être encouragé.

Dans le cas où une enquête judiciaire est déclenchée, il convient de trouver un juste équilibre entre la nécessité d'une bonne administration de la justice et la protection de ces sources d'information afin qu'elles ne se tarissent pas. En application de l'article 14 §3 du règlement n°996/2010, l'utilisation à des fins judiciaires des informations sur les événements enregistrés dans la base nationale française n'est possible qu'après la prise en compte des conséquences négatives de cette mesure sur l'enquête de sécurité en cours ou les enquêtes de sécurité à venir.

Les règlements de 2010 et de 2014 opère une distinction entre le manquement grave pour lequel la dénonciation aux autorités judiciaires s'impose et le manquement moins grave, l'incident pour lequel le secret doit être gardé

la dénonciation ne s'applique pas aux informations dont l'autorité compétente de l'aviation civile a pu avoir connaissance par un compte-rendu d'événement sauf si ce dernier fait apparaître un manquement délibéré aux règles ou une méconnaissance caractérisée, sérieuse et grave d'un risque évident et de manquement très grave à l'obligation professionnelle de prendre des mesures manifestement requises dans ces circonstances, causant un dommage qui était prévisible à une personne ou à un bien ou ayant pour effet de compromettre sérieusement le niveau de sécurité aérienne.

En l'absence de dénonciation, lorsque l'autorité judiciaire entend obtenir un compte-rendu d'événements contenus dans la base de données nationale, l'avis simple du directeur de la

¹ dont la liste est établie par le règlement d'exécution (UE) n°2015/1018

sécurité de l'aviation civile doit être sollicité. Le cas échéant, ce dernier exposera les motifs de son avis défavorable.

En cas d'avis défavorable du DSAC, le magistrat appréciera l'opportunité de maintenir sa demande, de la modifier ou de la retirer. En tout état de cause, il s'agit d'un avis simple du DSAC qui ne peut donc pas s'opposer à une demande de transmission faite par l'autorité judiciaire. Il est important de souligner que le magistrat instructeur ou celui du parquet peut passer outre. Cela témoigne aussi de la nécessité d'une spécialisation des acteurs.

Sur ce projet de protocole, nous avons saisi pour avis les procureurs généraux de Paris et d'Aix-en-Provence. Il est toujours en cours d'évaluation.

Je vous remercie pour votre attention.