

N° 338

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 avril 1986.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à instituer une assistance immédiate aux victimes d'actes de terrorisme et à permettre l'indemnisation rapide de leur préjudice corporel.*

PRÉSENTÉE

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

**Terrorisme.** — *Assistance - Dommages - Fonds de garantie - Indemnisation - Préjudice corporel - Réparations - Victimes.*

MESDAMES, MESSIEURS,

Le terrorisme, sous des prétextes politiques ou idéologiques, attente à la paix publique. Il est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle, la santé ou la liberté. Cette guerre sournoise frappe, au hasard, des victimes innocentes. Personne n'a la certitude d'être épargné.

Si la lutte contre le terrorisme impose à l'Etat la mise en œuvre de moyens de prévention et de répression efficaces, elle l'oblige aussi à ne pas tergiverser pour réparer le tort causé à ses victimes. L'indifférence témoignée longtemps à leur égard, lorsque les manifestations du terrorisme étaient exceptionnelles, ne peut plus être admise alors qu'il devient un risque de tous les jours.

L'assurance a permis progressivement de trouver des solutions à la réparation des préjudices matériels. Son régime n'est pas adapté, malgré des initiatives heureuses, aux préjudices nés de la diminution d'intégrité physique, de la disparition de soutiens de famille ou de celle d'êtres chers.

Une société civilisée se doit d'être unie dans l'épreuve. Au-delà de tout juridisme excessif et en dehors de mécanismes bureaucratiques, elle doit aller droit au but, c'est-à-dire aider, assister et indemniser ceux qu'une injuste fatalité a frappés.

Trop d'exemples récents prouvent, qu'après avoir été soignées au mieux, de malheureuses victimes ont été abandonnées ensuite à leur univers d'angoisses et de souffrances. Un attentat succédant à un autre, elles sont tombées dans l'oubli des foules et des pouvoirs publics. La misère s'ajoute alors à leurs handicaps.

La présente proposition de loi veut être l'écho d'une opinion publique surprise et inquiète devant une situation invraisemblable que les médias lui ont fait découvrir. Cette proposition de loi tend à opposer à la lâcheté et à la barbarie des auteurs des actes de terrorisme, la solidarité d'un corps social unanime dans leur réprobation. Si elle est prise en considération, elle contribuera, en une certaine mesure, à lutter contre la propagation de la peur, recherchée comme un moyen d'action par le terrorisme.

## I. - LE DROIT ACTUEL

Selon les principes de la responsabilité civile exprimés dans les articles 1382 et suivants du code civil, les victimes d'un dommage corporel provoqué par des actes de terrorisme ont droit à la réparation intégrale de leur préjudice.

En raison de l'impossibilité d'identifier les auteurs de ces actes, des difficultés de les appréhender, et du fait qu'ils sont insolvables, ces règles sont en l'espèce sans aucun effet. Elles procurent seulement une satisfaction de l'esprit.

C'est ainsi que des dispositions spécifiques ont été adoptées dans le cadre plus général des dommages résultant d'une infraction. Selon la loi du 3 janvier 1977, la personne lésée peut obtenir une indemnisation dont le montant ne peut dépasser un maximum fixé chaque année par décret. Fixé actuellement à 250.000 F, il ne peut réparer une incapacité permanente partielle et est souvent absorbé par le seul préjudice matériel.

Sur le plan contractuel les compagnies d'assurance garantissent maintenant les dommages aux biens du fait d'attentats, mais les formules qu'elles proposent en matière de dommages corporels sont encore limitées. Elles supposent en tous les cas la souscription d'un contrat et le paiement d'une prime, ce qui explique qu'elles n'ont pas encore rencontré la faveur d'un public qui veut ignorer les risques qu'il court.

Sans méconnaître l'influence déterminante qu'a eue sur la pratique des assurances, la loi de finances rectificative de 1982 qui a autorisé la Caisse centrale de réassurances à couvrir les risques résultant d'attentats ou d'actes de terrorisme, force est de constater que la solution du problème n'est pas là.

La Sécurité sociale, quant à elle, remplit ses obligations légales. Après consolidation des blessures, elle cesse le paiement des indemnités journalières et peut verser une rente d'invalidité. S'il s'agit d'un accident du travail, l'incapacité est mieux indemnisée.

Dans le cas d'un enlèvement comme celui dont ont été victimes plusieurs Français au Liban, l'aide qui peut être accordée à leur famille relève de la seule générosité.

## II. — LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. — La réparation repose sur une relation de cause à effet entre un fait dommageable dont *l'origine est présumée*, et un préjudice corporel.

De nombreux ouvrages et études ont été consacrés au terrorisme. Leurs auteurs en rappellent l'évolution historique et le rôle. Ils le condamnent souvent et parfois le justifient. Les juristes en décrivent la complexité actuelle.

Le terrorisme est aujourd'hui caractérisé par des causes multiples. Il est devenu international en raison de la facilité des transports et des communications. Une amplification de ses moyens destructeurs et meurtriers est produite par l'usage des nouvelles techniques. L'Occident est pour lui la vitrine de ses exploits et de ses revendications. Le développement de la télévision, de la radio et de la presse, l'incite à rechercher l'action la plus spectaculaire.

Plusieurs conventions internationales ont voulu cerner les contours du terrorisme pour mieux le combattre. Elles sont inspirées par une excessive prudence qui se traduit par peu d'efficacité. La crainte de confondre les actes de terrorisme avec des délits politiques a freiné la volonté d'action de leurs auteurs. Elles ont buté sur une définition exhaustive du « terrorisme ». On a parlé de « l'introuvable » acte de terrorisme, et le terrorisme lui-même a été qualifié de « concept nébuleux ».

On reproche à la convention de Genève du 16 novembre 1937 sur « la prévention et la répression du terrorisme » d'avoir usé d'une tautologie. Elle précise en effet :

« ... l'expression « actes de terrorisme » s'entend des faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupements de personnes ou dans le public... »

Cette définition servant de base à une convention internationale qui n'a été ratifiée que par un seul pays, l'Inde, est sans doute imparfaite, mais elle paraît proche de la réalité.

Dans l'exposé de son programme à l'Assemblée nationale, le 8 avril 1986, M. Jacques Chirac, Premier ministre, a annoncé la prochaine introduction dans le code pénal du crime de « terro-

risme ». Sa définition permettant un cadre de prévention précis sera difficile. Il n'est pas nécessaire d'attendre de la connaître pour s'occuper des victimes.

La présente proposition de loi, qui n'est pas soumise aux mêmes obligations de précision qu'un texte de caractère pénal, repose sur les faits objectifs qui sont générateurs du dommage.

En certaines circonstances ces faits peuvent, il est vrai, relever du droit commun, malgré leurs apparences. Cela ne doit pas être un obstacle pour une démarche pragmatique qui recherche avant tout l'équité et l'efficacité.

La présomption d'actes de terrorisme qui s'appliquerait de plein droit à des faits limitativement énumérés, admettrait la preuve contraire. L'essentiel est que l'innocente victime n'ait pas d'autres preuves à apporter que celles de ses blessures ou de son préjudice, et de leur relation avec un acte aveugle, inutilement cruel, qui heurte la conscience universelle.

#### **B. — Un coordonnateur est nécessaire.**

Il existe peu de défaillances dans le sauvetage des victimes d'actes de terrorisme. Celles d'entre elles qui ont eu l'occasion de s'exprimer par l'intermédiaire des médias ont loué la qualité des secours et des soins qui leur ont été prodigués par les services de la protection civile, les S.A.M.U. ou les hôpitaux.

Par contre, l'improvisation la plus complète semble régner en ce qui concerne les conséquences immédiates sur la famille, les ressources, le logement, le travail, des victimes des attentats et de leurs proches. Des initiatives généreuses se manifestent pour parer au plus pressé, mais l'imprévisibilité de l'événement provoque une dispersion puis une dilution des efforts, et, au moment de prendre des responsabilités, personne ne se croit autorisé à le faire.

Parmi toutes les autorités publiques qui pourraient avoir à jouer le rôle de coordination indispensable pour la mise en œuvre des mesures immédiates d'aide et d'assistance aux victimes, le procureur de la République paraît être le mieux placé.

Son Parquet, en effet, centralise déjà toutes les informations relatives aux circonstances de l'infraction et il possède des moyens d'enquête et d'action. Cette nouvelle mission serait sans aucun doute très lourde pour ses services déjà surchargés, mais elle s'accorderait parfaitement avec le nouveau rôle du Ministère public, qui n'est plus seulement répressif mais préventif, et qui est, avec le juge, le protecteur des libertés individuelles et de la société.

**C. — Une réparation intégrale,  
expression de la solidarité nationale.**

Pourquoi la victime d'une voiture piégée serait-elle moins bien traitée que si elle avait été renversée par cette voiture en mouvement ? Quelle que soit la nature de l'acte terroriste, il impose une réparation intégrale du préjudice.

Il n'est pas nécessaire d'innover au sujet des règles de procédure et d'indemnisation. Il suffit d'assimiler la matière faisant l'objet de la présente proposition de loi à celle des accidents de la circulation, et à s'en rapporter à sa législation et à sa jurisprudence.

Dans le contentieux si étendu auquel ces accidents de la circulation donnent lieu, l'absence d'assurance est prise en compte par un Fonds de garantie.

C'est à ce Fonds de garantie qu'il convient de faire appel ainsi que le proposaient déjà messieurs les députés Pasquini et Gantier dans des propositions de loi du 18 décembre 1980 et du 22 juillet 1981.

Il convient de rappeler que ce Fonds de garantie créé par la loi du 31 décembre 1951 a vu progressivement s'étendre son champ d'application jusqu'à l'indemnisation des victimes d'accidents de chasse.

Ce n'est pas avec ses ressources propres que le Fonds de garantie pourra couvrir ce nouveau risque.

Il devra bénéficier du concours de la nation. Chaque Français qui a la chance de ne pas être lui-même victime d'actes de terrorisme doit manifester sa solidarité envers ceux qui en ont souffert. Un prélèvement sur la taxe des produits pétroliers couvrira les dépenses supplémentaires.

Il va de soi que pour ces dommages corporels on ne saurait cumuler le recours créé par la loi du 3 janvier 1977 avec l'action prévue par la présente proposition de loi.

Par contre, comme en matière d'accidents de la circulation, le bénéfice des indemnités dues en exécution de contrats individuels d'assurance resterait acquis à leurs bénéficiaires.

**D. — L'application de la loi  
dans l'espace et dans le temps.**

Si les actes de terrorisme en cause sont commis sur le territoire national, la solidarité exprimée par l'Etat devrait couvrir toutes les victimes quelle que soit leur nationalité.

S'ils sont commis sur un navire, dans un avion, et aussi à l'étranger, la protection ne peut s'exercer qu'à l'égard de nos nationaux. Elle doit leur être absolument assurée, car, ainsi que cela a été récemment affirmé par la Cour de cassation et le tribunal des conflits, leur liberté d'aller et venir ne se limite pas à l'hexagone.

Dans le temps, il serait juste de faire bénéficier de la loi nouvelle les victimes d'actes de terrorisme qui ont eu lieu avant sa promulgation. La difficulté est de fixer un délai. Celui de la prescription criminelle, soit dix ans, paraît normal.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Les victimes d'actes de terrorisme ont droit à la réparation de leur préjudice corporel, dans les mêmes conditions et selon les mêmes règles que les victimes des accidents de la circulation.

### Art. 2.

Sont présumés être des actes de terrorisme au sens de la présente loi tous attentats, explosions, détournements d'avions ou de navires, prises d'otages, sabotages, rapt avec ou sans rançon, séquestrations, qu'ils soient ou non revendiqués et que leurs auteurs soient ou non connus.

### Art. 3.

La solidarité nationale s'exerce en faveur des victimes d'actes terroristes commis sur le territoire national, quelle que soit leur nationalité.

La même solidarité s'exerce en faveur des Français et ressortissants français lorsque les actes de terrorisme dont ils sont victimes ont été commis à l'étranger ou, quel que soit le lieu, sur un navire, en mer ou dans un avion en vol.

### Art. 4.

Le procureur de la République chargé des poursuites contre les auteurs de l'acte de terrorisme a également pour mission de diligenter et de coordonner toutes mesures d'aide et d'assistance qu'exigent les circonstances, à l'égard des victimes et de leurs ayants droit.



A cette fin, il doit saisir tous services d'aide sociale de l'Etat, des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale. Il peut demander à l'autorité administrative de procéder à toutes réquisitions utiles.

Si les besoins patrimoniaux le requièrent, il doit faire commettre aussitôt un avocat, un administrateur provisoire, un mandataire *ad hoc*.

A l'étranger, et dans les limites de ses compétences, les mêmes obligations incombent à la représentation diplomatique française à l'égard des citoyens français et des ressortissants français.

#### Art. 5.

Le Fonds de garantie de l'article L. 420-I du code des assurances prend en charge les indemnités provisionnelles ou définitives correspondant au préjudice corporel des victimes d'actes terroristes et de leurs ayants droit.

Dans le cadre de la loi de finances, il lui est accordé chaque année le remboursement des frais et avances qu'il a exposés à ce titre.

#### Art. 6.

L'action ouverte par la présente loi ne pourra se cumuler avec le recours prévu par la loi du 3 janvier 1977, en ce qui concerne le préjudice corporel.

#### Art. 7.

La présente loi est applicable aux préjudices corporels non entièrement réparés qui sont la conséquence d'actes de terrorisme commis dix ans avant sa promulgation. L'action doit alors être introduite dans l'année de la promulgation.

#### Art. 8.

Les tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents pour l'application de la présente loi.

Les dépenses consécutives à l'application de la présente loi seront financées à due concurrence par un prélèvement sur la taxe des produits pétroliers.