

N° 384

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 mai 1986.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à assurer l'indemnisation des dommages corporels
subis par les victimes d'attentats terroristes.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Claude HURIET, Paul ALDUY, René BALLAYER, Jean-Pierre BLANC, Roger BOILEAU, Jean-Marie BOULOUX, Paul CARON, Jean CAUCHON, Pierre CECCALDI-PAVARD, Adolphe CHAUVIN, Jean COLIN, Jean FAURE, André FOSSET, Jacques GENTON, Alfred GÉRIN, Henri GÆTSCHY, Rémi HERMENT, Jean HUCHON, Louis JUNG, Pierre LACOUR, Henri LEBRETON, Yves LE COZANNET, Edouard LE JEUNE, Bernard LEMARIÉ, Jacques MACHET, Kléber MALÉCOT, Louis MERCIER, Guy ROBERT, Pierre SALVI, Paul SÉRAMY, Michel SOUPLET, Georges TREILLE, Louis VIRAPOULLÉ et Frédéric WIRTH,

Senateurs.

(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. — Préjudice corporel · Dommages · Réparations · Victimes.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Nul n'est aujourd'hui à l'abri des conséquences aveugles d'actes terroristes perpétrés ici ou là sur le territoire national. Les bombes explosent pour tuer mais aussi pour frapper l'opinion publique. Cette stratégie de la terreur observe une logique qui défie les démocraties.

Les attentats survenus récemment chez Gibert Jeune, à la FNAC Sports et à la Galerie du Claridge et dont le plus meurtrier a fait deux morts et vingt-huit blessés, dont une dizaine grièvement, mettent encore en relief avec plus d'acuité, le sort dramatique réservé à ceux qui par miracle ont échappé à la mort mais qui restent meurtris dans leur chair pour le restant de leur vie, comme une des victimes de l'attentat perpétré contre le restaurant parisien Le Grand Véfour, qui, depuis lors, est paraplégique.

Comment s'effectue alors l'indemnisation des dommages subis par ces victimes innocentes ?

La question de l'indemnisation des dommages faisant suite à un acte de terrorisme se concentre à l'heure actuelle sur le problème de l'indemnisation des dommages corporels. Il apparaît choquant, en effet, en tout premier lieu pour les victimes elles-mêmes, que les dégâts matériels soient aujourd'hui en France mieux dédommagés que les dégâts corporels.

L'assurance a permis progressivement de trouver des solutions à la réparation des préjudices matériels. En effet, l'indemnisation des dégâts consécutifs à un attentat repose sur les principes classiques de l'assurance individuelle et a suivi une évolution jugée positive. En principe, depuis le 1^{er} mars 1984, tous les particuliers ou les professionnels bénéficiaires d'un contrat incendie ou multirisques, qui n'ont pas refusé explicitement l'introduction de nouvelles clauses dans leur contrat d'assurance visant à couvrir les risques de dommages matériels directs résultant d'incendie ou d'explosion provoqués par un attentat, sont normalement garantis contre de tels événements.

L'indemnisation des dommages corporels n'a pas connu les mêmes développements favorables.

Certaines compagnies d'assurance, comme le groupe Concorde, ont lancé sur le marché, une formule d'assurance personnelle dite « assurance accidents corporels ». Plus récemment, d'autres compagnies comme l'U.A.P., ont proposé d'assortir leurs contrats multirisques habitation d'une garantie « accidents corporels » pour le chef de famille et les siens.

Cette extension est, semble-t-il, devenue automatique à compter du 1^{er} avril 1986 pour les contrats de l'U.A.P. et réalisée sans augmentation de prime.

Toutefois, ces initiatives restent encore peu connues du grand public. Par ailleurs, elles demeurent soumises à une démarche volontaire des particuliers, ce qui ne résoud pas le problème des personnes n'ayant pas pris la précaution de s'assurer, et enfin, elles restent limitées dans leur portée.

Tel est le cas, par exemple, des victimes gravement atteintes par une bombe et dans l'impossibilité de reprendre une activité professionnelle normale car le montant de l'indemnité est plafonné à un million de francs.

La solution qui consisterait à rendre obligatoire la souscription d'un contrat avec une « garantie attentats » par les propriétaires d'établissements ouverts au public – grands magasins et restaurants – particulièrement visés par les terroristes n'apparaît pas totalement satisfaisante.

D'une part, parce que les assureurs et les exploitants d'établissements recevant du public sont réticents à conforter par de tels contrats l'idée d'une responsabilité pour cause d'attentat, et d'autre part, parce que la détermination des bénéficiaires d'une telle garantie risque d'être arbitraire, lorsqu'une victime se trouverait par exemple dans une galerie marchande ou dans un hall de gare. Sans compter que ce dispositif laisserait sans protection les victimes d'attentats isolés ayant lieu hors de ces établissements.

Face au caractère imparfait des dispositifs liés à l'assurance privée, l'alternative qui se présente est la prise en charge par l'Etat de l'indemnisation des dommages subis par les victimes d'attentats terroristes.

Plusieurs arguments tendent à faire admettre cette solution :

D'une part, l'Etat qui interdit toute vengeance personnelle et qui se charge de l'ordre public se devrait d'indemniser les victimes puisqu'il n'a pas su assurer la sécurité de ses citoyens, d'autre part, à travers les victimes innocentes, c'est l'Etat qui est souvent visé et d'une façon explicite.

Certes, il existe d'ores et déjà un système d'indemnisation par l'Etat mais dont la portée reste limitée. La loi n° 77-5 du 3 janvier

1977 a en effet prévu un mécanisme de recours en indemnité ouvert à certaines victimes de dommages résultant d'une infraction.

Les conditions d'indemnisation ont été élargies et la procédure améliorée par la loi n° 83-608 du 8 juillet 1983.

L'atteinte à l'intégrité d'une personne pourra donc donner lieu à indemnité dès lors qu'il résultera de l'infraction ou de l'attentat, un trouble grave dans les conditions de vie et que la personne ne bénéficie pas d'autres sources d'indemnisation. Les commissions d'indemnisation qui n'étaient, auparavant, constituées que dans les cours d'appel ont été établies dans chaque tribunal de grande instance afin de les rapprocher des demandeurs.

Les commissions d'indemnisation ont le caractère de juridiction civile se prononçant en premier et dernier ressort. Elles sont composées chacune de deux magistrats du siège et d'une personne majeure « s'étant signalée pour l'intérêt qu'elle prête aux problèmes des victimes ». La demande d'indemnité doit être présentée dans un délai d'un an à compter de la date de l'infraction, mais celui-ci peut être prolongé pour tout « motif légitime ».

Le fonctionnement de ce mécanisme d'indemnisation ne donne toutefois pas pleine satisfaction :

— le montant de l'indemnité, initialement de 250.000 F, a été porté à 400.000 F récemment. Ce montant est jugé notoirement insuffisant par les associations de victimes, en particulier par les personnes qui resteront handicapées à vie et qui ne pourront pas reprendre une activité professionnelle normale.

D'autant plus qu'il faut préciser que les caisses de sécurité sociale ont la possibilité de se rembourser sur cette indemnité, conformément à l'article L. 397 du code de la sécurité sociale.

Les caisses sont admises à poursuivre le remboursement des prestations mises à leur charge à due concurrence de la part d'indemnité mise à la charge du tiers qui répare l'atteinte à l'intégrité physique de la victime à l'exclusion de la part d'indemnité de caractère personnel correspondant aux souffrances morales et au préjudice esthétique.

— la procédure est assez longue, compte tenu de l'enquête à laquelle procède la commission. Malheureusement, ces contraintes sont assez inévitables mais légèrement atténuées par le mécanisme des provisions : le président de la commission est tenu de statuer dans un délai d'un mois dès le dépôt de la requête en indemnisation mais son montant ne peut excéder le 1/4 du maximum fixé par décret.

Par ailleurs l'Etat n'intervient que si la personne lésée ne peut obtenir, à titre quelconque, une réparation ou une indemnisation effective et suffisante.

Une telle preuve entraîne des contestations, des délais et des procédures qui pourraient être évités si la situation exceptionnelle des victimes du terrorisme était dissociée de celle des victimes d'infraction, pour lesquelles la condition de subsidiarité peut s'expliquer.

Aussi, une des voies qui restent ouvertes pour l'indemnisation des dommages corporels est celle de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences issues de la décentralisation.

Il dispose que l'Etat est civilement responsable des dégâts et des dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par la violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens.

Or, l'article L. 133-1 du code des communes dispensait (et dispense toujours car l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983 ne l'a pas abrogé – tribunal des conflits, 13 février 1984, commissaire de la République de Seine-Maritime) la victime de prouver la faute des autorités administratives. Il lui suffit d'établir l'existence d'un dommage causé par un attroupement dans les conditions prévues par la loi. Si ces dernières sont réunies, la victime doit être indemnisée par la commune.

Mais l'article L. 133-1 du code des communes comme l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, en l'état actuel des choses, n'engagent pas en principe la responsabilité des personnes publiques pour les actes de terrorisme, sauf cas exceptionnel.

Il est donc nécessaire d'envisager une modification des textes qui puisse simplifier le processus d'indemnisation des victimes.

Il convient donc de mettre en jeu la responsabilité civile de l'Etat en complétant l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983.

Pour éviter le versement de deux indemnités différentes par l'Etat, la proposition de loi suivante écarte la possibilité de cumuler les réparations au titre du nouvel article 92 de la loi du 7 janvier 1983 et l'indemnité prévue par la loi du 3 janvier 1977, évoquée précédemment.

Les signataires de la présente proposition de loi, conscients et convaincus des résultats positifs que ne manquera pas d'avoir l'application de ces dispositions, vous demandent de bien vouloir adopter ce texte.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article 92 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est complété par le nouvel alinéa suivant :

« L'Etat est également civilement responsable des dommages aux personnes résultant d'attentats ou d'actes de terrorisme. »

Art. 2.

Les réparations obtenues au titre de la présente loi ne pourront se cumuler avec l'indemnité d'Etat prévue par la loi n° 77-5 du 3 janvier 1977.

Art. 3.

Les dépenses consécutives à l'application de la présente loi seront financées à due concurrence par l'institution d'une taxe spéciale sur les tabacs importés des pays non-membres de la C.E.E.