

Articulation de la réparation par les fonds avec la responsabilité

(Rapport espagnol)

Ricardo Pazos Castro

Chercheur Doctorant à l'Université de Saint-Jacques de Compostelle

Pour expliquer quelques facteurs comme l'intervention principale ou subsidiaire, le recours subrogatoire, et la possibilité d'indemnisation complémentaire, on va faire la distinction parmi plusieurs règles qui ont été dictées par le Gouvernement afin de faire face aux situations d'émergence ou catastrophe et à quelques situations concrètes desquelles découlent des dommages. D'abord, on parlera du Décret Royal 307/2005, du 18 mars, par lequel sont réglées les subventions en attention à certains besoins qui découlent de situations d'émergence ou de nature catastrophique et est établie la procédure pour leur concession. Puis, on traitera brièvement le Consortium de Compensation d'Assurances, et ensuite, on verra quelques normes que le législateur espagnol disposa dans des cas spécifiques, comme ce du sang contaminé avec le virus de l'immunodéficiência humaine, le naufrage du pétrolier *Prestige* qui causa une marée noire, ou les dommages causés par l'huile de colza.

En ce qui concerne les situations d'émergence ou de nature catastrophique, l'article 2 du Décret Royal 307/2005 établit que les aides publiques concédées en situations d'émergence ont un caractère subsidiaire de quelconque système de couverture de dommages, privé ou publique, national ou international, duquel peuvent se bénéficier les victimes¹. C'est le principe général². Si, par exemple, les victimes ont signé un contrat d'assurance qui couvre l'événement qui a lieu, elles ne pourront être bénéficiaires des aides extraordinaires que le Gouvernement dispose. Mais ce principe a une importante exception, car si la couverture de l'assurance ou les montants que les victimes reçoivent moyennant un autre système ne sont pas suffisants pour la réparation de tous les préjudices, le caractère subsidiaire des aides publiques devient un caractère complémentaire des autres types d'aides et indemnisations, jusqu'au limite des dommages subis³.

Si une personne reçoit des aides publiques et au même temps des autres indemnisations et le montant total reçu est supérieur aux dommages subis, la décision du Ministère de l'Intérieur qui ait concédé une aide publique sera modifié⁴.

¹ Article 2.1 du Décret Royal 307/2005.

² Article 2.1 du Décret Royal 307/2005.

³ Ce principe avait déjà établi à l'article 10 de l'Arrêté du Ministère de l'Intérieur du 31 juillet 1989, qui développa le Décret Royal 692/1981, du 27 mars, sur la coordination de mesures à l'occasion de situations d'émergence o de nature catastrophique. Ce principe fut après maintenu par la disposition cinquième de l'Arrêté du Ministère de l'Intérieur du 18 mars 1993.

⁴ Article 12 du Décret Royal 307/2005. Cette norme ne dit que l'aide «pourra être modifié», mais on doit conclure que la modification est obligatoire, car la nature des aides publiques est subsidiaire et celles-ci ne se concèdent que quand les autres mécanismes dont la victime dispose ne sont pas suffisants pour réparer tous les dommages, et jusqu'au limite des dommages subis (article 2, premier et deuxième alinéas du Décret Royal 307/2005).

Sur le caractère subsidiaire dans autres cas où un événement, analogue à un désastre naturel, a causé des dommages graves, on peut mentionner deux incendies qui eurent lieu dans la communauté autonome de l'Estrémadure et dans la province de Guadalajara en 2003 et 2005, respectivement. Par exemple, l'exposé des motifs du Décret Royal Loi 6/2003, disposition qui traite l'incendie de l' Estrémadure, dit que les indemnisations prévues pour les productions agricoles affectées ne seront payées que quand ces productions ont une assurance à travers d'un police de «l'Assurance Agricole Combinée» mais l'assurance ne couvre pas les risques qui eurent lieu, règle qu'on peut trouver à l'article 4 du Décret Royal Loi. Cet article, néanmoins, prévoit une exception: les productions agricoles dont la période pour contracter l'assurance n'ait pas commencé au moment de la production du dommage pourraient recevoir l'indemnisation si l'année précédente elles s'avaient assuré.

La même norme, avec la même exception, peuvent être trouvées dans le Décret Royal Loi 11/2005, du 22 juillet, lequel prévoit mesures urgentes pour répondre à l'incendie arrivée dans la province de Guadalajara du 16 au 20 juillet 2005⁵. L'incendie dans la province de Guadalajara causa aussi des graves dommages personnels (onze membres des équipes d'intervention décédèrent). Le Décret Royal Loi 11/2005 disposa que des aides seraient concédées dans les cas de décès ou invalidité permanente et absolue⁶, et le Décret Royal 949/2005, du 29 juillet, fixa le montant de ces aides extraordinaires par dommages personnels à 18.000 €, et disposa que la procédure pour leur concession serait celle prévue dans le déjà mentionné Décret Royal 307/2005. Du Décret Royal Loi 11/2005, on peut dire aussi qu'il prévoit une aide par dépenses hospitalières à caractère subsidiaire, car cette aide ne serait payée que si ces dépenses n'étaient pas couvertes par un système privé ou publique d'assistance sanitaire⁷.

On change au cas du sang contaminé avec le virus de l'immunodéficience humaine. Le Décret Royal Loi 9/1993, du 28 mai, concéda des aides aux personnes qui attrapèrent le virus VIH à conséquence des actions réalisées dans le système sanitaire publique. C'est important l'article 3, qui parle des incompatibilités. En premier lieu, cet article établit que la perception des aides prévues dans le Décret Royal Loi sera compatible avec quelconque pension publique que le bénéficiaire ait le droit de recevoir⁸.

Ensuite, il indique que pour obtenir ces aides publiques, la victime doit renoncer au préalable à toute réclamation contre quelconque des Administrations publiques ou son personnel par contamination du sang avec le virus VIH⁹. Cette prévision a été critiquée, car en Espagne le principe général est la réparation intégrale du dommage, donc il devrait avoir un limite à la renonce, selon trois circonstances: les conditions de la renonce, si le montant prévu dans le Décret Royal Loi est suffisant pour réparer tout le dommage subi, et l'existence des autres mécanismes de réclamation¹⁰.

⁵ Article 2 du Décret Royal Loi 11/2005.

⁶ Article 7, deuxième alinéa, point a) du Décret Royal Loi 11/2005.

⁷ Article 7, deuxième alinéa, point b) du Décret Royal Loi 11/2005.

⁸ Article 3, premier alinéa du Décret Royal-Loi 9/1993.

⁹ Article 3, deuxième alinéa du Décret Royal-Loi 9/1993.

¹⁰ Cfr. J. C. SEUBA TORREBLANCA, *Sangre contaminada, responsabilidad civil y ayudas públicas*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 385 et 386. Cet auteur fait référence à deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'affaire Bellet c. France du 4 décembre 1995, et l'affaire F. E. c. France du 30 octobre 1998, lesquels établirent la compatibilité entre se bénéficier des aides publiques et tenter des actions en justice parallèles.

Finalement, l'article dispose que les personnes qui aient obtenu un arrêt ou jugement condamnatore contre quelconque des Administrations publiques ne pourront pas être bénéficiaires des aides¹¹. Sur cette prévision, on doit faire deux considérations. En premier lieu, l'incompatibilité n'affecte qu'aux bénéficiaires des aides publiques, donc si le jugement condamnatore est le résultat d'une action en justice intentée par les parents de la personne lésée, cette personne pourrait obtenir l'indemnisation prévue dans le Décret Royal Loi 9/1993¹². En deuxième lieu, l'expression «jugement condamnatore» («sentencia condenatoria») peut être interprété de manière qu'il n'y ait pas l'incompatibilité citée quand la personne lésée a obtenu une indemnisation à travers d'une réclamation administrative ou un accord transactionnel, bien qu'on trouve que l'intention du législateur n'était pas exclure ces cas¹³.

Un autre cas à commenter est ce du naufrage du pétrolier *Prestige*. Dans ce cas, les premières interventions de l'État furent dirigées à établir des avantages fiscaux ou du travail, ainsi que des crédits à travers de l'Institut de Crédit Officiel (ICO) à des conditions avantageuses. On peut citer les Décrets Royaux Lois 7/2002, du 22 novembre, et 8/2002, du 13 décembre.

Mais ce qu'on doit remarquer, c'est les accords transactionnels, qui apparaissent par raisons économiques et aussi politiques. L'État considéra qu'il devait intervenir directement pour répondre aux dommages causés par l'accident, et pour les affectés la réponse de l'État leur permet d'avoir une voie de réparation plus vite et moins coûteuse¹⁴.

Ainsi, le Gouvernement dicta le Décret Royal Loi 4/2003, du 20 juin, sur des actions pour le paiement des indemnisations en relation avec les dommages causés par l'accident du navire *Prestige*. Dans ce Décret Royal Loi, l'État offre aux affectés la possibilité de signer un accord individuel (mais plusieurs personnes peuvent se joindre à une association, groupe d'affectés ou corporations de Droit Public et signer un accord dans l'ensemble¹⁵) par lequel la personne physique ou morale qui ait souffert un dommage sera payée une indemnisation à travers de l'Institut de Crédit Officiel, mais la personne de qui s'agisse doit renoncer au préalable à toute action en justice ou réclamation extracontractuelle¹⁶. La renonciation préalable exigée est totale, mais ce facteur ne veut dire que l'État admette sa responsabilité totale ou partielle, comme le Décret Royal Loi établie de manière très claire¹⁷.

Dans le Décret Royal Loi 4/2003, on ne parle que du cumul d'indemnités entre les indemnisations prévues dans ces dispositions et les montants reçus sur la base des Décrets Royaux Lois 7/2002 et 8/2002. Les personnes qui avaient reçu des compensations sur la base de ces derniers deux Décrets Royaux Lois devraient déduire le montant reçu duquel est dû selon les conditions établies sur le Décret Royal Loi 4/2003. Ça impliquait que si une personne avait reçu un montant plus grand que ce qui lui correspondait, la personne devrait le rembourser partiellement¹⁸.

¹¹ Article 3, troisième alinéa du Décret Royal-Loi 9/1993.

¹² Cfr. J. C. SEUBA TORREBLANCA, *op. cit.*, p. 384.

¹³ Cfr. J. C. SEUBA TORREBLANCA, *op. cit.*, p. 384.

¹⁴ Cfr. M^a P. GARCÍA RUBIO, «El caso *Prestige*. Legalidad, oportunidad y eficacia de la solución transaccional», dans S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ / M^a P. GARCÍA RUBIO, *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 203 à 205.

¹⁵ Cfr. M^a P. GARCÍA RUBIO, *op. cit.*, p. 210.

¹⁶ Articles 1 et 6 du Décret Royal-Loi 4/2003.

¹⁷ Article 1 du Décret Royal-Loi 4/2003.

¹⁸ Cfr. M^a P. GARCÍA RUBIO, *op. cit.*, pp. 211 et 212.

Sur le cumul d'indemnités entre les aides publiques du Décret Royal Loi 4/2003 et des autres aides reçus, le Décret Royal Loi 4/2003 ne dit rien, mais on doit tenir en compte le Décret Royal qui le développa, le Décret Royal 1053/2003, du 1 août, par lequel ils sont approuvées des normes de développement du Décret Royal Loi 4/2003, du 20 juin, en relation avec les dommages causés par l'accident du navire *Prestige*. L'article 4, troisième alinéa du Décret Royal 1053/2003, dit que pour la détermination des sommes des accords transactionnels proposés par le Ministère des Finances, on doit soustraire les quantités déjà reçues à conséquence de l'accident du *Prestige* et par les mêmes dommages, de la part du Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL), de quelconque autre entité, ou Administration qui ait concédé des aides aux personnes lésées.

Sur le cas du *Prestige* et le Décret Royal Loi 4/2003, on doit ajouter une mention du recours subrogatoire. L'article 5 dispose que l'Administration Général de l'État se subrogera aux droits et actions en justice que puissent correspondre aux personnes qui signent les accords transactionnels. Les victimes doivent renoncer à quelconque réclamation extracontractuelle sur la base de l'accident du *Prestige* quand ils acceptent l'accord transactionnel, et la renonce implique que l'État acquiert le droit de poursuivre les responsables. En plus, la renonce sera irrévocable et inconditionnelle, et affecte pas seulement a toutes les actions futures, mais aussi à toutes les actions, recours ou instances dont la résolution soit en suspens. Logiquement, elle ne peut pas affecter aux droits indisponibles¹⁹. Au même temps, l'Administration Général de l'État se subrogera aux droits qui, en raison de cet accident, aient les organismes publiques et sociétés commerciales de l'État²⁰. Néanmoins, les effets de cette renonce ne sont pas très clairs, car l'accord transactionnel qui est proposé par l'État implique produire des effets à l'égard des tiers, et ça entraînerait une rupture avec le principe de l'effet relatif des contrats²¹.

Sur les dommages causés par l'huile de colza, on doit citer d'abord le Décret Royal 2448/1981, du 19 octobre, sur de la protection aux affectés par le syndrome toxique²². Des aides que le Gouvernement prévoit dans ce Décret Royal ont un caractère subsidiaire. Par exemple, la pension prévue au point a) de l'article 1 ne sera reçue que par les affectés par le syndrome toxique qui n'aient pas le droit à une pension ou prestation de l'État, de la Sécurité Sociale ou d'autre système publique de prévoyance, en raison d'une incapacité temporaire de travail, invalidité provisionnelle, invalidité permanente ou retraite. Au point b) de l'article 1, il est prévu une aide substitutive de l'allocation chômage. Ces deux aides sont incompatibles²³.

Néanmoins, le point c) de l'article 1 du Décret Royal 2448/1981 disposa que si le syndrome toxique avait causé le décès d'une personne, les parents du défunt ((par cet ordre: le conjoint, les enfants, les petits-enfants, le père et la mère, les frères et les sœurs) aurions le droit à une aide de trois millions de pesetas (équivalent à un peu plus de 18.000 €), sans établir des incompatibilités.

L'année suivante, le Décret Royal 1276/1982, du 18 juin, par lequel sont complétées les aides aux affectés par le syndrome toxique, prévoit des autres mesures pour aider aux personnes lésés. Ainsi, ils sont prévus une «aide économique familial

¹⁹ Cfr. M^a P. GARCÍA RUBIO, *op. cit.*, p. 215.

²⁰ Article 5, deuxième alinéa du Décret Royal-Loi 4/2003.

²¹ Cfr. M^a P. GARCÍA RUBIO, *op. cit.*, p. 218.

²² «Syndrome toxique» est l'expression utilisé par le Gouvernement pour se référer à ce cas.

²³ Article 1, point b), troisième alinéa du Décret Royal 2448/1981.

complémentaire» pour garantir un revenu minimum mensuel aux unités familiales²⁴, une aide supplémentaire diététique et nutritionnelle incompatible avec l'aide par l'allaitement artificiel²⁵, un apport économique substitutif pour les mineurs de 16 ans dans une situation d'incapacité permanente (lesquels ne pouvaient pas recevoir une pension en raison de leur âge)²⁶, etc. Il n'y a pas beaucoup de références à la compatibilité de ces mesures avec des autres, mais on peut remarquer l'article 10, qui disposa une «aide domiciliaire spécial» qui pouvait être complémentaire (mais pas de manière obligatoire) d'un autre montant, établi à l'article précédent, de dédommagement des dépenses par soins domiciliaires, dans les cas où il y a un besoin de soins personnels, sanitaires ou concernant les tâches ménagères.

²⁴ Article 1 du Décret Royal 1276/1982.

²⁵ Article 2 du Décret Royal 1276/1982.

²⁶ Article 3 du Décret Royal 1276/1982.