

Panorama général et typologie des fonds (Rapport espagnol)

Ricardo Pazos Castro

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

En Droit espagnol, il n'y a pas un système de fonds d'indemnisation proprement dit. On peut citer le Fonds de Garantie des Dépôts bancaires¹ et le Consortium de Compensation d'Assurances², mais leur champ d'application est limité. Quand il est produit des grands dommages à cause d'un événement extraordinaire, d'une catastrophe naturelle (inondations, incendies, tempêtes), d'un accident contaminant³, de la transmission d'une maladie qui affecte beaucoup de personnes⁴... c'est le Gouvernement qui intervient directement pour garantir que les victimes soient indemnisées. Ce type d'intervention public fonctionne mieux que le système général de responsabilité civile dans tous les événements dont il y a beaucoup de victimes qui ne sont pas faciles à identifier, et surtout quand il y a un intérêt public directement endommagé⁵. En plus, parfois les dommages produits par un événement sont plus grandes que la capacité économique des personnes considérées *a priori* responsables ou leurs assureurs, et dans ce cas le système général de responsabilité civile devient un système coûteux, lent et incertain⁶. C'est aussi les cas des dommages par produits quand ils sont subis par beaucoup de personnes⁷, et surtout la transmission de maladies, car la judiciarisation du système sanitaire peut impliquer des conséquences négatives pour la société⁸, et parce que le nombre de citoyens affectés et les répercussions sociales font du problème un «problème social» qui exige une réponse spécifique des pouvoirs publics⁹. L'idée de solidarité de l'État social justifie une socialisation des dommages¹⁰ et l'action du pouvoir législatif¹¹.

L'article 86.1 de la Constitution espagnole de 1978 dispose que «dans le cas d'extraordinaire et urgente nécessité, le Gouvernement pourra dicter des dispositions législatives provisoires qui prendront la forme de Décrets Lois. Ces dispositions ne

¹ Décret Royal Loi 16/2011, du 14 octobre, par lequel est créé le Fonds de Garantie des Dépôts d'établissements de crédit.

² Décret Royal Législatif 7/2004, du 29 octobre, par lequel est approuvé le texte refondu du Statut Juridique du Consortium de Compensation d'Assurances.

³ On peut citer le naufrage du pétrolier *Prestige* devant les côtes galiciennes le 13 novembre 2002 et la marée noire qui l'a suivi. 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. 199-224.

⁴ Cfr. J. C. SEUBA TORREBLANCA, *Sangre contaminada, responsabilidad civil y ayudas públicas*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 357-411.

⁵ Par exemple, le naufrage du *Prestige*. Cfr. M^a P. GARCÍA RUBIO, *op. cit.*, p. 201.

⁶ Cfr. SEUBA TORREBLANCA, *op. cit.*, p. 357.

⁷ On peut citer le cas de la contamination de l'huile de colza, qui eut lieu en Espagne en 1981.

⁸ Cfr. SEUBA TORREBLANCA, *op. cit.*, pp. 358 et 359.

⁹ Exposé des motifs du Décret Royal Loi 9/1993, du 28 mai, par lequel sont concédés des aides aux affectés par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) à conséquence d'interventions réalisées dans le système sanitaire public.

¹⁰ Cfr. M^a P. GARCÍA RUBIO, *op. cit.*, pp. 201 et 202.

¹¹ Exposé des motifs du Décret Royal Loi 6/2003, du 21 novembre, sur des mesures réparatrices des dommages produits par les incendies d'août 2003 dans la communauté autonome de l'Estrémadure.

peuvent pas affecter des institutions principales de l'État, aux droits, devoirs et libertés fondamentales des citoyens régularisés au Titre I de la Constitution, au régime des Communautés Autonomiques ni au régime électoral général». En plus, l'article 149.1.29 de la Constitution dispose que la sécurité publique est une compétence exclusive de l'État, et dans ce concept de sécurité publique, on doit inclure la protection civile, c'est à dire, «la protection physique des personnes et des biens en situations de risque grave collectif, calamité publique ou catastrophe extraordinaire, dans lesquelles la sécurité et la vie des personnes peuvent être en danger et succomber de manière massive»¹².

Les dispositions précédentes sont le fondement pour l'intervention du Gouvernement. Il doit intervenir urgemment pour pallier les conséquences de l'événement qui a lieu, et pour ça il prend des mesures de nature très variée qui d'habitude sont financés par l'État à travers de son budget annuel. En plus des plusieurs types d'aide que le Gouvernement peut mettre en place, un autre aspect qui suscite un grand intérêt est la règle générale de l'incompatibilité de ces aides extraordinaires avec la réparation des dommages à travers d'un contrat d'assurance, privé ou public, que la personne lésée ait signé.

Une autre question d'intérêt, c'est l'action de l'Administration publique comme un assureur au cas où il y aurait un responsable plus ou moins claire, mais les possibilités des victimes de réussir la réparation des dommages soient faibles. L'Administration donne aux victimes la possibilité de se bénéficier vite d'une réparation standardisée en renonçant à l'action en justice. Alors, dans ces cas, le Gouvernement remplit la fonction d'un assureur qui poursuit à l'auteur du fait nuisible à travers de l'action subrogatoire de recouvrement («acción de recobro») prévue à l'article 43 de la Loi 50/1980, du contrat d'assurance (LCS), à l'importante exception de que le limite dont l'article parle ne s'applique pas¹³. Alors, dans ce cas, l'Administration peut réclamer une quantité supérieure à celle qu'elle a payé, mais on doit dire que le succès de cette réclamation sera très douteux par une raison qui motive parfois l'action publique: la capacité économique des responsables du dommage ou les assureurs est souvent insuffisant pour couvrir tous les dégâts.

Depuis la Constitution de 1978, plusieurs normes ont été dictées sur l'indemnisation en cas d'événements catastrophiques, qui est la situation où l'État intervient le plus fréquemment. Ces normes ont été modifiés quelques fois, à mesure qu'il était clair que les normes que on avait n'étaient pas satisfaisantes pour les nouveaux problèmes qui surgissaient et que la réponse de l'État pouvait être mieux. Néanmoins, les principes généraux ont été maintenus. Pour commencer l'explication de l'évolution du Droit espagnol sur ce sujet, on peut citer le Décret Royal 692/1981, du 27 mars, sur la coordination de mesures à l'occasion de situations d'urgence ou de nature catastrophique, lequel attribua au Ministère de l'Intérieur l'adoption de mesures immédiates et la concession d'aides dans des situations d'urgence, risque grave ou dommages aux personnes ou biens causés par catastrophe, calamité publique ou des autres événements de nature analogue.

¹² Exposé des motifs de la loi 2/1985, du 21 janvier, sur la protection civile, et du Décret Royal 307/2005, du 18 mars, par lequel sont réglées les subventions en attention à certains besoins qui découlent de situations d'urgence ou de nature catastrophique et est établie la procédure pour leur concession.

¹³ Article 43 de la LCS: «L'assureur, une fois qu'il a payé l'indemnisation, pourra exercer les droits qui à cause du sinistre correspondissent à l'assuré face aux personnes responsables du même, jusqu'au limite de l'indemnisation».

Dans ce Décret Royal on établit que les mesures pris seraient financés avec des postes de crédit dans le budget de l'État¹⁴, et on peut voir un large éventail de types de mesures que le Gouvernement peut approuver: parmi d'autres, des subventions, de la priorité dans le traitement et concession des crédits des entités officielles de crédit, la concession de moratoires ou des autres bénéfiques sur le remboursement des prêts en cours, des moratoires sur le paiement des dettes de la sécurité sociale, l'allocation de fonds pour l'emploi communautaire et de l'assistance et du conseil de caractère technique, juridique et administratif¹⁵.

On peut citer aussi la loi 2/1985, du 21 janvier, sur la protection civile, et le Décret Royal 1378/1985, du 1 août, sur mesures provisoires pour l'action en situations d'émergence dans les cas de grave risque, catastrophe ou calamité publique. Mais malgré leur titre, ces dispositions ne régulent pas l'intervention de l'État proprement dit pour garantir la sécurité publique dans les cas de catastrophe¹⁶.

Plus tard, on développa le Décret Royal 692/1981 moyennant l'Arrêté du Ministère de l'Intérieur du 31 juillet 1989, sur les normes régulatrices de la concession des aides pour l'attention de quelques besoins découlés de sinistres ou catastrophes. Il est approprié de remarquer l'article 10 de cet arrêté, qui consacre le principe d'incompatibilité entre les aides publiques et l'indemnisation dérivée des assurances des personnes lésés à l'exception de quelques circonstances¹⁷. Un autre arrêté qu'il faut souligner est ce du 18 mars 1993, car il régula la procédure pour la concession d'aides en attention à certains besoins qui découlent de situations d'émergence, catastrophes et calamités publiques, et dérogea l'Arrêté du 31 juillet 1989. En plus, il maintint le principe d'incompatibilité¹⁸. Néanmoins, si les montants reçus en vertu d'un assurance étaient inférieures à celles qui correspondraient en vertu de l'arrêté, l'aide publique pouvait s'accumuler jusqu'au limite des montants prévus dans l'arrêté¹⁹. Cet arrêté fut modifié par un autre du 30 juillet 1996, mais cette modification n'eut qu'un caractère technique.

L'arrêté du 18 mars 1993 fut en vigueur jusqu'à l'année 2005. En cette année le Gouvernement dicta le 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. Ce Décret Royal parle de «subvention», donc on doit faire une brève mention de la Loi Générale sur les Subventions (LGS), la loi 38/2003, du 17 novembre. Cette dernière loi fixe comme procédure d'application général pour le traitement d'aides celle qu'on appelle «concurrentia competitiva» (sur la concurrence)²⁰, mais la loi prévoit l'exception logique a ce principe dans le cas des subventions en raison de l'intérêt public, social, économique ou humanitaire, ou des autres dûment justifiés qui entravent leur convocation publique²¹. Le Décret Royal 307/2005 dispose aussi que la procédure sur la concurrence ne sera pas d'application, donc les aides qui ont pour objet répondre aux

¹⁴ Article 2, deuxième alinéa du Décret Royal 692/1981.

¹⁵ Article 3 du Décret Royal 692/1981.

¹⁶ Cfr. J. JORDANO FRAGA, *La reparación de los daños catastróficos. Catástrofes naturales, administración y derecho público; responsabilidad, seguro y solidaridad*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 178 et 179.

¹⁷ Article 10 de l'arrêté du Ministère de l'Intérieur du 31 juillet 1989.

¹⁸ Disposition cinquième de l'Arrêté du Ministère de l'Intérieur du 18 mars 1993.

¹⁹ Disposition cinquième de l'Arrêté du Ministère de l'Intérieur du 18 mars 1993.

²⁰ Article 22 de la LGS.

²¹ Article 22, deuxième alinéa, point c) de la LGS.

émergences ou catastrophes, la règle général sera la concession directe, en raison des circonstances exceptionnelles qui se trouvent dans ces cas²².

Le Décret Royal 307/2005 qui est aujourd'hui en vigueur fut modifié par le Décret Royal 477/2007, du 13 avril. Ainsi, ce dernier Décret Royal dérogea le Décret Royal 692/1981, du 27 mars, qui était en vigueur encore. Les buts principaux des modifications du 2007 sont étendre le cadre de protection aux citoyens qui ont interrompu leurs activités professionnelles à cause d'un événement catastrophique et augmenter les subventions destinées à la réparation ou réhabilitation des logements, pour qu'elles soient appliqués aussi aux dommages dans les parties communes des immeubles²³.

En ce qui concerne le régime en vigueur aujourd'hui, c'est à dire, le Décret Royal 307/2005 avec les modifications de l'année 2007, on doit faire quelques considérations. Son Chapitre I (les articles 1 à 6) précise tout d'abord ce qu'on doit comprendre par «situation d'émergence», essentiel pour vérifier le champ d'application de la norme. Selon l'article 1, deuxième alinéa, situation d'émergence est «l'état de nécessité survenu à une communauté de gens face à un grave et imminent risque collective et exceptionnel, lequel, par sa propre origine et caractère, résulte inévitables ou imprévisibles, et que devient en situation de nature catastrophique lorsque, après que le fait causant s'est produit, on modifie substantiellement les conditions de vie de cette collectivité et on se sont produits dommages graves qui affectent une pluralité de personnes et des biens».

En deuxième lieu, les aides en situations d'émergence ont un caractère subsidiaire à quelconque autre système de couverture des dommages, public ou privé, national ou international, dont les affectés peuvent être les bénéficiaires²⁴, mais on maintient l'exception selon laquelle si les systèmes de couverture différents de ce que le Gouvernement prévoit sont insuffisants pour couvrir tous les dommages, les aides publiques auront un caractère cumulatif. Dans ce cas, les aides publiques sont complémentaires jusqu'au limite du dommage qui s'est produit²⁵. D'autre part, les principes qui doivent être présents sur l'adoption de ces aides sont ces d'économie, promptitude, efficacité et solidarité, ainsi que ces de coopération et coordination entre les Administrations publiques²⁶.

Le Décret Royal 307/2005 dispose aussi que les subventions seront financés à la charge du budget de l'État²⁷, dans lequel il y aura un poste de crédit qui pourra être augmenté, consacré à la protection civile²⁸.

Les possibles bénéficiaires des aides sont fixés à l'article 5, article qui fut modifié en 2007. Avant ces modifications, il y avait trois groupes ou catégories de bénéficiaires. Le premier de ces groupes est ce qu'on appelle «unité familiale ou de vie économique en commun», concept juridique important surtout en Droit Fiscal et Tributaire. Dans les cas du Décret Royal 307/2005, ce concept veut dire une personne ou un groupe de personnes qui habitent dans une même maison de manière habituelle, avec quelconque relation qui implique coresponsabilité ou dépendance économique des

²² Article 3, deuxième alinéa, du Décret Royal 307/2005.

²³ Article 2 du Décret Royal 477/2007.

²⁴ Article 2.1 du Décret Royal 307/2005.

²⁵ Article 2.2 du Décret Royal 307/2005.

²⁶ Article 2.3 du Décret Royal 307/2005.

²⁷ De la même façon qu'il avait disposé l'article 2, deuxième alinéa du Décret Royal 692/1981.

²⁸ Article 4 du Décret Royal 307/2005.

membres, donc ces-ci consomment et/ou partagent de la nourriture, des dépenses communes du logement ou des autres biens qui soient en charge d'un même budget²⁹. Pour que l'unité familiale soit bénéficiaire la loi exige qu'elle se trouve sur une situation de «pénurie de ressources financières pour faire face à une situation d'urgence ou de catastrophe». Le deuxième groupe étaient les corporations locales aussi en situation de pénurie de ressources pour faire face aux dépenses dérivés de l'action en situation d'émergence, et le troisième groupe était constitué par les personnes physiques ou morales desquelles l'autorité ait exigé exécuter une prestation.

Depuis l'année 2007 il y a deux nouvelles catégories de bénéficiaires possibles: les personnes physiques ou morales qui soient propriétaires d'établissements commerciaux avec moins de cinquante employés dont les locaux commerciaux ou des biens affectés à leurs activités aient été endommagés directement par des faits dérivés de la situation d'émergence ou de nature catastrophique, et les communautés de copropriétaires des bâtiments qui aient subi des dommages dans des parties communes qui affectent la sécurité ou à la fonctionnalité des immeubles.

À propos du Chapitre I du Royal 307/2005, en dernier lieu, on doit dire qu'il parle du devoir de collaboration entre le Ministère de l'Intérieur et des autres Administrations publiques au niveau régional³⁰. Le Chapitre II du Décret Royal (les articles 7 à 14) précise quelques questions relatives à la procédure de concession, par exemple la date limite pour présenter la demande de subvention (qui sera d'un mois après que la situation d'émergence ait fini), le début de la procédure, l'élaboration de rapports sur les demandes de subvention, les critères d'évaluation, la décision sur la demande, etc. Ensuite, le Décret Royal fait la différence selon la personne ou entité qui est le bénéficiaire, et dispose un régime spécial pour chacun d'eux. Ainsi, le Chapitre III (les articles 15 à 17) est consacré aux aides destinées à pallier les dommages matériels aux logements et aux effets personnels, et il est appliqué aussi aux communautés de copropriétaires, tandis que le Chapitre IV (articles 18 à 20) traite les aides destinées à pallier les dommages personnels subis par les unités familiales ou de vie en commun.

Au Chapitre III, on peut trouver l'article 15, qui traite des dommages indemnisables, l'article 16 qui dispose qui sont les possibles bénéficiaires, et l'article 17, qui parle du montant maximum des aides, selon les éléments qui aient été endommagés. La division du Chapitre IV est un peu différente: il y a un premier article, le 18, qui parle des modalités du dommage indemnisé (le décès ou l'invalidité permanente) et fixe le montant maximum de l'indemnisation, l'article 19 est consacré aux possibles bénéficiaires, et le 20 prévoit le cas où il y a plusieurs bénéficiaires; le montant de l'indemnisation sera divisée entre eux comme l'article indique.

Le Chapitre V (articles 21 à 23) parle des aides aux corporations locales, tandis que le Chapitre VI (articles 24 à 26) traite les aides aux personnes physiques ou morales qui aient exécuté une prestation personnelle ou livré quelque chose à l'occasion de la situation d'émergence par exigences, et le Chapitre VII (articles 27 et 28) prévoit les aides destinées aux établissements industriels, commerciaux ou de services. La division des Chapitres V et VI est égal. Chacun d'eux a un article consacré aux modalités d'aides, un autre qui indique les réquisitions et un troisième qui dispose la quantité que les aides peuvent atteindre. Le Chapitre VII n'a que deux articles, mais ils indiquent les mêmes choses que les Chapitres V et VI, car l'article 27 indique les modalités et les réquisitions, tandis que le 28 fixe le montant maximum de l'aide.

²⁹ Article 16.4 du Décret Royal 307/2005.

³⁰ Article 4 du Décret Royal 307/2005.