

# Principes d'indemnisation des dommages par les fonds (Rapport espagnol)

Ricardo Pazos Castro

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

## 1.- Introduction et principes d'indemnisation

Quand il y a un événement qui cause des dommages graves et affecte beaucoup de citoyens, qui fait difficile obtenir la réparation des dommages en utilisant le système général de responsabilité civile, et il y a un intérêt public en donner une réponse appropriée pour garantir que les victimes soient indemnisées, en Espagne le Gouvernement dicte un Décret Royal dans lequel il dispose plusieurs mesures qui satisfont l'exigence des articles 86 et 149.1.29 de la Constitution espagnole de 1978. Le premier de ces articles indique que le Gouvernement peut dicter des dispositions législatives provisoires dans les cas d'extraordinaire et urgente nécessité, tandis que le dernier attribue à l'État la compétence exclusive sur la sécurité publique, concept qui inclut la protection civile: la protection 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»<sup>1</sup>.

L'Espagne est définie comme un État social à l'article 1 de la Constitution, et ce caractère social implique, parmi d'autres, les idées de solidarité, égalité et justice distributive. Ces idées sont importantes quand un événement nuit à beaucoup de citoyens, et celle de solidarité nous fait penser que le mode le plus satisfaisant de réparer les dommages subis c'est les socialiser<sup>2</sup>. On peut dire le même dans les cas de transmission de maladies ou la contamination de produits qui affectent beaucoup de personnes et qui deviennent un vrai problème sociale<sup>3</sup>, car le caractère extraordinaire du problème exige aussi prendre des mesures extraordinaires et spécifiques, malgré qu'on peut constater quelques doutes dans certains cas sur la reconnaissance d'un droit à

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Cfr. M<sup>a</sup> P. GARCÍA RUBIO, «El caso *Prestige*. Legalidad, oportunidad y eficacia de la solución transaccional», dans S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ / M<sup>a</sup> P. GARCÍA RUBIO, *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 201 et 202; J. JORDANO FRAGA, *La reparación de los daños catastróficos. Catástrofes naturales, administración y derecho público; responsabilidad, seguro y solidaridad*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 183 et ss.

<sup>3</sup> Par exemple, le cas de la contamination du sang qui causa la transmission du virus de l'immunodéficience humaine (VIH), une situation extraordinaire qui fit nécessaire l'intervention du Gouvernement, lequel dicta le Décret Royal Loi 9/1993, du 28 mai, par lequel sont concédées des aides aux affectés par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) à conséquence d'interventions réalisées dans le système sanitaire public.

recevoir des aides pour les victimes, comme par exemple, le cas du sang contaminé avec le virus de l'immunodéficience humaine<sup>4</sup>.

La fréquence des situations qui peuvent se produire déterminent le nombre des dispositions qui les traitent, c'est à dire, on eut plusieurs normes générales applicables aux événements comme catastrophes naturelles, inondations ou incendies qui affectent beaucoup de personnes, mais la réglementation est plus spécifique, conjoncturelle et provisoire dans des autres cas qui sont plus inusuels, comme la transmission d'une maladie ou quand les dommages causés par un produit défectueux affectent un nombre de personnes qui justifie l'intervention publique en marge du système général de responsabilité civile.

Ainsi, des cas comme ce du sang contaminé ou de l'accident du pétrolier *Prestige* qui naufragea en 2003 et causa une marée noire font apparaître des normes concrètes qui ne sont applicables qu'à eux<sup>5</sup>. Au contraire, chaque année, le budget de l'État contient un poste de crédit consacré à la protection civile et qui peut être augmenté s'il est nécessaire. Ce poste de crédit est utilisé pour répondre aux événements qui affectent aux unités familiales ou de vie en commun<sup>6</sup>, aux corporations locales en situation de pénurie de ressources financières pour faire face à une situation d'urgence ou de catastrophe, et aux personnes physiques ou morales qui ont été sommés de faire une prestation personnelle ou des biens et situations d'émergence. Au même temps, des dispositions comme le Décret Royal 307/2005 sont applicables à toutes les situations d'émergence ou de nature catastrophique<sup>7</sup>.

Ce Décret Royal 307/2005 exprime quelles sont les principes qu'on doit tenir en compte au concéder des aides publiques dans les cas d'émergences ou catastrophes, et il le fait en deux moments: l'exposé des motifs et l'article 2, troisième alinéa. Dans l'exposé des motifs, cette disposition indique que les circonstances extraordinaires qui ont lieu dans les cas d'émergences et catastrophes conseillent d'une part que la procédure régulatrice suive les principes de flexibilité, équité et proportionnalité, et d'autre part qu'il y ait des garanties qui fassent respecter les exigences d'impartialité et justice applicables aux sujets affectés.

---

<sup>4</sup> Cfr. J. C. SEUBA TORREBLANCA, *Sangre contaminada, responsabilidad civil y ayudas públicas*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, p. 369.

<sup>5</sup> Par exemple, le Décret Royal Loi 9/1993, du 28 mai, déjà cité, ou le Décret Royal Loi 7/2002, du 22 novembre, sur des mesures réparatrices en relation avec l'accident du navire *Prestige*. Sur l'accident du *Prestige*, on peut citer des autres dispositions spécifiques pour répondre aux conséquences de cet accident, comme le Décret Royal Loi 8/2002, du 13 décembre (disposition qui agrandit les mesures du Décret Royal Loi 7/2002), le Décret Royal Loi 4/2003, du 20 juin, sur des actions pour le paiement des indemnités en relation avec les dommages causés par l'accident du navire *Prestige*, ou le Décret Royal Loi 4/2004, du 2 juillet, par lequel sont adoptées des mesures relatives aux dommages causés par l'accident du navire *Prestige*.

<sup>6</sup> Une «unité familial ou de vie économique en commun» est 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 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 budget. Article 16.4 du Décret Royal 307/2005.

<sup>7</sup> L'article 1, deuxième alinéa du Décret Royal 307/2005 indique qu'une 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».

Aussi dans l'exposé des motifs, le législateur parle des principes de collaboration et coresponsabilité entre les Administrations publiques en ce qui concerne la subvention de ces dépenses d'urgence, et fixe les apports de l'Administration Général de l'État au 50% de ces dépenses. Ce pourcentage peut atteindre le 100% «à cause du montant des dommages»<sup>8</sup>, mais la disposition ne précise pas comment on doit interpréter cette expression; si la couverture totale par l'État peut avoir lieu quand le montant des dommages n'est pas haut, ou au contraire, quand les dommages sont très hauts et payer le 50% d'eux serait trop coûteux pour les autres administrations. À mon avis, cette dernière interprétation est la correcte. L'exposé des motifs parle aussi des principes de collaboration et coordination entre Administrations publiques pour indiquer qu'il faut des mécanismes de coopération sur la gestion des subventions prévues entre l'Administration Général de l'État, les gouvernements des communautés autonomes et les villes autonomes de Ceuta et Melilla et les corporations locales.

D'autre part, l'article 2, troisième alinéa qu'on a déjà cité, indique que l'adoption des aides publiques dans les situations d'urgence ou de nature catastrophique doit tenir en compte les principes «d'économie, promptitude, efficacité et solidarité, ainsi que ces de coopération et coordination entre les Administrations publiques».

## 2.- Les préjudices indemnifiables

Comme on a déjà dit, le législateur peut disposer quelques normes pour qu'il ne s'appliquent que dans certains cas spécifiques en raison desquels ils ont été dictées. Par exemple, on peut citer les dommages causés par l'huile de colza en 1981<sup>9</sup>. Le Décret Royal 2448/1981, du 19 octobre, sur de la protection aux affectés par le syndrome toxique<sup>10</sup>, parla d'aides par décès et disposa que dans le cas de décès à conséquence du syndrome, les parents du défunt (par cet ordre: le conjoint, les enfants, les petits-enfants, le père et la mère, les frères et les sœurs) recevraient une aide de trois millions de pesetas (montant équivalent à un peu plus de 18.000 €)<sup>11</sup>. Alors, dans ce cas, un des préjudices indemnifiés fut la mort d'une personne. Mais il y eut des autres, comme la perdre du travail quand la personne ne recevait pas une prestation chômage<sup>12</sup>.

L'année suivante, le Décret Royal 1276/1982, du 18 juin, par lequel sont complétées les aides aux affectés par le syndrome toxique, établit quelques règles afin d'indemniser des autres dommages économiques. Par exemple, ce Décret Royal parle de garantir aux unités familiales un revenu minimum mensuel<sup>13</sup> et concède un apport économique substitutif pour les affectés qui se trouvent dans une situation d'incapacité permanente mais qui ne peuvent pas recevoir une pension pour être mineurs de 16 ans<sup>14</sup>. Des autres dispositions de ce Décret Royal traitent plusieurs types d'aides comme une aide diététique et nutritionnelle, des programmes de réinsertion sociale, formation professionnelle, etc. Dans ce même cas, on doit citer le Décret Royal Loi 3/1999, du 26

---

<sup>8</sup> Le Décret Royal dit «debido a la cuantía de los daños».

<sup>9</sup> Cf. E. JIMÉNEZ APARICIO, «La ejecución de la sentencia de la colza I», *InDret*, n° 1, 2003.

<sup>10</sup> «Syndrome toxique» est l'expression que le Gouvernement utilisa pour se référer aux dommages causés par la contamination de l'huile de colza.

<sup>11</sup> Article 1, alinéa 1, point c) du Décret Royal 2448/1981.

<sup>12</sup> Article 1, alinéa 1, point b) du Décret Royal 2448/1981.

<sup>13</sup> Article 1 du Décret Royal 1276/1982.

<sup>14</sup> Article 3 du Décret Royal 1276/1982.

février, sur le paiement des indemnités dérivées de l'arrêt de la Cour de Cassation espagnole de 26 septembre 1997 aux affectés par le syndrome toxique, qui exécuta les obligations imposées par l'arrêt, lequel déclara à l'État responsable subsidiaire de la totalité des indemnités.

Dans le cas du sang contaminé, les dommages causés furent surtout personnels. Le Décret Royal Loi 9/1993, du 28 mai, concéda des aides aux personnes qui attrapèrent le virus VIH dans une des situations prévues à l'article 1<sup>15</sup>, donc c'est la contraction de cette virus le dommage qu'on répare. Si on parle du naufrage du pétrolier *Prestige*, les préjudices sont de plusieurs types. Ainsi, on parla d'un dommage moral que quelques personnes subissent quand une catastrophe environnementale a lieu<sup>16</sup>, et aussi des dommages personnels et écologiques<sup>17</sup>, mais ce type de préjudices ne furent pas tenus en compte par le législateur espagnole quand il dicta les règles d'indemnisation sur ce sujet. Les dommages que le Gouvernement essaie de réparer dans le cas du *Prestige* sont surtout économiques<sup>18</sup>, et pas seulement les dommages émergents, mais aussi la perte de gain à conséquence de la paralysie des activités de pêche<sup>19</sup>.

D'autre part, le Décret Royal 307/2005, consacré aux subventions en attention à certains besoins qui découlent de situations d'émergence ou de nature catastrophique, les préjudices indemnifiables sont économiques et personnels. Ce Décret Royal distingue la personne ou entité qui est le bénéficiaire et fixe les préjudices indemnifiables pour chacun. Ainsi, les dommages subis par les unités familiales ou de vie en commun qui sont indemnifiables peuvent être dommages matériels aux logements et aux effets personnels<sup>20</sup> ou personnels (la mort ou l'invalidité permanente)<sup>21</sup>. Dans les cas de dommages matériels, les communautés de copropriétaires peuvent être bénéficiaires aussi. Pour les corporations locales, les dommages indemnifiables sont les dépenses qu'elles aient fait pour faire face aux situations d'émergence, et plus spécifiquement, pour garantir la distribution de l'eau et les services publics essentiels et indispensables pour la vie et sécurité des personnes. Mais on ne peut pas inclure dans ces dépenses ni celles qui ont été faits avec les moyens (matériels ou personnels) propres de la corporation locale ni les dépenses de personnel générées par les pompiers, la police locale, le service local de protection civile ou des autres analogues<sup>22</sup>.

Les personnes physiques ou morales qui, à l'occasion d'une situation d'émergence et en attention à une sommation de l'autorité publique, aient exécuté une prestation personnelle ou livré quelque chose, auront le droit de recevoir le montant total des dépenses, dommages et intérêts qui découlent de cette prestation<sup>23</sup>.

Finalement, les propriétaires d'établissements industriels, commerciaux ou de services qui aient subi dommages sur les bâtiments, installations ou biens d'équipement affectés à l'activité commerciale, seront indemnisés de ces dommages. Mais les aides

---

<sup>15</sup> Cfr. J. C. SEUBA TORREBLANCA, *Sangre contaminada, responsabilidad civil y ayudas públicas*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 373 et 374.

<sup>16</sup> Cfr. A. RUDA GONZÁLEZ, «La typologie des dommages causés par le *Prestige*», dans S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ / M<sup>a</sup> P. GARCÍA RUBIO, *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 62, 63 et 68.

<sup>17</sup> Cfr. J. R. PARDO GATO, «La indemnización civil de los daños causados a los particulares en el caso *Prestige*. Las actuaciones gubernativas», *Aranzadi Civil*, n° 15/2004, pp. 8 et 9.

<sup>18</sup> Cfr. A. RUDA GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 68-85.

<sup>19</sup> Cfr. A. RUDA GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 68-85.

<sup>20</sup> Article 15 du Décret Royal 307/2005.

<sup>21</sup> Article 18 du Décret Royal 307/2005.

<sup>22</sup> Article 21 du Décret Royal 307/2005.

<sup>23</sup> Article 26 du Décret Royal 307/2005.

que les propriétaires reçoivent devront être destinées à la reconstruction des bâtiments et installations industrielles, commerciales ou de services, et à la récupération de leur utilité, du mobilier et d'autres éléments essentiels, ainsi qu'aux stocks et produits propres de l'activité commerciale<sup>24</sup>.

### **3.- La procédure d'indemnisation**

On doit dire que dans les cas plus inusuels, où l'intervention de l'État est spécifique pour chaque événement, la procédure à suivre pour demander l'indemnisation dépend de la concrète disposition dictée par le Gouvernement. C'est à dire, chaque fois que le Gouvernement intervient pour établir des aides ou indemnités après un fait nuisible concrète, il doit fixer aussi le mécanisme à suivre pour la concession des montants prévus. Par exemple, l'article 6 du Décret Royal Loi 4/2003 (sur les indemnités dans le cas Prestige) prévoit des accords transactionnels individuels: la victime renonce aux actions en justice que peuvent intenter et reçoit le montant de l'indemnité qui soit fixé par l'État, lequel se subrogera aux droits de la victime. Dans le cas du sang contaminé, l'article 5 du Décret Royal Loi 9/1993 disposa que les victimes devaient solliciter l'indemnité au Ministère de la Santé et la Consommation dans le deux mois suivants à la publication du Décret Royal Loi dans le Bulletin Officiel de l'État. Après les sollicitudes, une commission devait faire un rapport favorable à la concession de l'indemnité, selon l'article 6 de la même norme.

Pour les dommages qui découlent de situation d'urgence ou catastrophe, le Décret Royal 307/2005 prévoit la procédure pour leur concession aux articles 7 à 14. On fixe le délai pour demander l'indemnité (un mois après la finalisation du fait nuisible), qui sera fait à travers des documents normalisés (article 7), et après on distingue quelques phases. La première est celle du début de la procédure à la requête d'une partie (article 8). La deuxième est celle d'instruction pour vérifier si on a besoin de rapports des autres organes de l'Administration publique, par exemple sur le montant des dommages (article 9). La troisième phase est évaluer les sollicitudes. Afin de faire cette évaluation, la Direction Général de Protection Civil et Émergences pourra faire des inspections; après elle devra dicter la proposition de résolution selon les conditions prévues (article 10). La dernière phase a lieu une fois qu'il y a une proposition de résolution, et dans les six mois suivant la réception de la sollicitude, le Ministère de l'Intérieur prendra une décision motivée (article 11).

La décision pris pourra être modifiée à un moment quelconque si les conditions pour l'obtention de la subvention ont changé, ainsi que quand la victime réussit des autres aides et le montant total des aides reçues est supérieur aux dommages subis selon l'article 12 du Décret Royal 307/2005. L'article 13 est consacré au réintègre de la subvention dans les cas de l'article 37 de la Loi Générale sur les Subventions<sup>25</sup>, et l'article 14 dit que la justification des aides ne requiert que l'accréditation d'être dans la situation qui motive la concession de l'aide avec les documents nécessaires.

---

<sup>24</sup> Article 27 du Décret Royal 307/2005.

<sup>25</sup> Loi 38/2003, du 17 novembre.