

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Année législative ordinaire de la septième législature 1989

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Jean Pierre FOURCADE, M. Marcel LUCOTTE et les membres du groupe de l'Union des républicains et indépendants, M. Charles PASQUA et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, M. Daniel HOEFFEL et les membres du groupe de l'Union centriste et MM. Joseph RAYBAUD, Pierre LAFFITTE et Henri COLLARD tendant à étendre aux territoires d'outre-mer les dispositions de l'article 9 de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme complétée par la loi n° 88-1322 du 30 décembre 1986 modifiant le code de procédure pénale,

Par M. Paul MASSON,

Senateur

1. Cette commission est composée de : MM. Jacques Luchet, président; Ferns Urviel, Charles de Villers, Emmanuel Lericq, vice-présidents; Georges Vialon, René Georges Lacroix, Jean et Lucienne Desjardins, MM. Jean-Claude Aupiais, André Lévêque, Jean-Benoît Masson, A. Christian Besson, Raymond Bissière, Auguste Cazaux, Henri Collard, Raymond Courrière, Françoise Delsol, Michel Durieux, André Dugues, Marcel Debarge, Luc Ferry, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Frayssé-Casani, MM. François Gracobbio, Jean-Marie Guis, Paul Graziani, Hubert Haefel, Daniel Hoefel, Georges Jolibert, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Moisson, Hubert Peyou, Claude Prédine, Albert Ramamamy, Roger Romani, Marcel Ruffin, Michel Ruffin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Trass, Georges Trépo.

SOMMAIRE ANALYTIQUE

Votre commission vous demande d'adopter la proposition de loi figurant à la fin du présent rapport.

Mesdames, Messieurs,

Nous sommes saisis de la proposition de loi n° 301 (1988-1989) de nos collègues Jean-Pierre Fourcade, Marcel Lucotte et les membres du groupe de l'Union des républicains et indépendants, Charles Pasqua et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, Daniel Hoeffel et les membres du groupe de l'Union centriste, Joseph Raybaud, Pierre Laffitte et Henri Collard.

Cette proposition a pour objet de prévoir l'indemnisation des familles des gendarmes tués à Fayaoué, sur l'île d'Ouvéa, le 22 avril 1988, lors d'une attaque de la gendarmerie conduite par un groupe de militants du Front de libération nationale kanak et socialiste.

A cet égard, elle propose d'affirmer l'application outre-mer du dispositif de couverture défini par l'article 9 de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986.

Votre commission rappellera, dans un premier temps, les conditions dans lesquelles ces familles peuvent être indemnisées.

Ensuite, elle indiquera les avantages du dispositif proposé par nos collègues.

I. Le principe de l'indemnisation des familles des victimes de Fayaoué

Les familles des victimes de Fayaoué peuvent bénéficier, en l'état actuel du droit, de deux régimes d'indemnisation exclusifs.

En premier lieu, en qualité d'ayants droit de personnels des Armées, elles bénéficient du régime d'indemnisation forfaitaire prévu par le Code des pensions militaires.

Ensuite, elles peuvent bénéficier de l'article 79 de la loi référendaire n° 88-10 28 du 9 novembre 1988.

Cet article prévoit l'application aux dommages directs causés aux personnes et aux biens par des actes de violence liés aux événements politiques survenus dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie, entre le 16 avril 1986 et le 20 août 1988, du régime d'indemnisation prévu par le chapitre II du titre II de la loi du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie.

La loi du 17 juillet avait prévu la prise en charge par l'Etat de l'indemnisation totale des dommages directs causés aux personnes et aux biens par des actes de même nature survenus entre le 21 octobre 1984 et le 15 avril 1986.

Cependant, ces deux régimes d'indemnisation, s'ils prévoient dans leur principe, la couverture du dommage subi par les familles, n'aboutit qu'imparfaitement à leur indemnisation.

En effet, les dispositions du Code des pensions civiles et militaires de l'Etat ne constituent qu'une indemnisation forfaitaire, différente des procédures de droit commun.

En outre, ces procédures, en ce qu'elles relèvent en appel des juridictions administratives, n'aboutissent, compte tenu des conceptions restrictives de ces juridictions, qu'à une indemnisation inférieure à la couverture admise par les juridictions judiciaires.

En second lieu, aux termes de la jurisprudence du Conseil d'Etat, les indemnisations versées sur la base du Code sont exclusives de toute nouvelle demande de prise en charge par l'Etat ; aussi, les

familles qui ont bénéficié des dispositions du Code ne peuvent bénéficier du régime de l'article 79.

Il importe donc de prévoir un dispositif d'indemnisation spécifique.

II. La solution choisie par la proposition de loi n° 301

La proposition de loi n° 301 qu'il nous est donné d'examiner, écarte les difficultés d'ordre juridique que l'on a rappelées.

a) le fonds de garantie

La proposition prévoit, en premier lieu, d'affirmer l'application au territoire de la Nouvelle-Calédonie de l'article 9 de la loi ° 86-10-20 du 9 septembre 1986 définissant le mécanisme dit du "fonds de garantie".

Ce mécanisme a été mis en place par la loi du 9 septembre dans le but de couvrir les victimes d'attentats, des dommages que celles-ci ont subi. Il est limité aux dommages personnels, les dommages matériels relevant du régime de l'assurance.

L'appréciation du caractère des faits en cause est confiée à un fonds de garantie, composé de personnalités qualifiées, qui détermine l'étendue du dommage.

Le fonds peut ordonner le versement de provisions dans l'attente de sa décision définitive.

Les décisions du fonds relèvent, en appel, des juridictions judiciaires.

b) L'application outre-mer

Lors de l'examen de la loi du 9 septembre, l'application de l'article 9 aux territoires d'outre-mer fut explicitement prévue, l'article prévoyant l'indemnisation des victimes d'actes "commis sur le territoire national".

Cependant, la proposition n° 301 fait observer que la loi du 9 septembre ne prévoit pas expressément que "l'article 9 est applicable aux territoires d'outre-mer".

Néanmoins, cette mention formelle pouvait apparaître inutile, puisque l'article 9 faisait référence au territoire national et donc aux territoires d'outre-mer.

De plus, on sait que si les lois ne sont normalement applicables outre-mer que sur la double condition d'une mention expresse et d'une publication au Journal officiel du Territoire, il est admis que les lois de souveraineté, les traités et les lois portant principe général du droit, s'appliquent d'office.

Or, il semble bien qu'un texte prévoyant l'indemnisation des citoyens des dommages résultant d'actes de cette nature, d'autant que ce texte s'applique aux Français résidant à l'étranger, soit la traduction du principe de solidarité de la Nation devant les calamités publiques, figurant dans le préambule de la Constitution de 1946 et, comme tel, susceptible de former un principe de valeur constitutionnelle.

Cependant, certains doutent de l'application de l'article 9 dans les territoires. C'est ainsi que le ministre de la défense, dans une réponse du 10 avril 1989 à cinq questions de députés, a estimé que l'article n'était pas applicable en l'espèce.

La proposition soumise à notre examen lève toute équivoque à cet égard.

c) La compétence judiciaire

Ensuite, la proposition confie fort opportunément l'indemnisation des familles, au moins en appel, à la juridiction judiciaire. De ce fait, elle écarte les deux difficultés présentées plus haut.

En premier lieu, elle permet une indemnisation plus étendue, notamment à l'égard du préjudice moral.

Ensuite, en faisant échapper l'indemnisation à l'ordre administratif, elle empêche l'application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui n'a pas été reprise par le fonds de garantie, quant au caractère forfaitaire de l'indemnisation du Code des pensions civiles et militaires.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous demande d'adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Les dispositions de l'article 9 de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme sont applicables aux territoires d'outre-mer pour les faits commis postérieurement au 31 décembre 1984.