

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1966.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif aux opérations de déminage poursuivies par l'Etat,*

Par M. Lucien DE MONTIGNY,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'activité du Service de déminage, créé par l'ordonnance du 21 février 1945, est encore considérable.

Les statistiques fournies par le Service national de la protection civile montrent que, dans les dix dernières années, c'est une moyenne de 200.000 obus ou engins divers qui ont été enlevés, totalisant un millier de tonnes d'explosifs environ.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Paul Baratgin, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Michel Durafour, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marilhacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2<sup>e</sup> législ.) : 1576, 1791 et in-8° 465.

Sénat : 126 (1965-1966).

La tâche d'intérêt national confiée à ce service est donc loin d'être achevée. Elle s'effectue généralement dans des conditions satisfaisantes.

Le Gouvernement a néanmoins déposé le présent projet de loi pour répondre à certaines insuffisances de la législation et à une évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat considère en effet que les opérations accomplies par le Service d'Etat du déminage ne sauraient, en l'absence de textes législatifs les assimilant à des travaux publics, avoir un tel caractère.

Dans le passé, la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par faits de guerre avait permis de considérer ces opérations comme travaux publics.

Le fait qu'il n'en soit plus ainsi :

— empêche le Service de déminage de recourir à l'occupation temporaire de propriétés privées pour effectuer sa tâche ;

— empêche les victimes de dommages aux biens, du fait du déminage, postérieurs à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1962, de se prévaloir du régime spécial de réparation des dommages de travaux publics.

Le projet de loi a pour objet :

1° De redonner aux opérations de déminage le caractère de travaux publics qui avait été admis pour elles après la guerre de 1914-1918 ;

2° De permettre aux agents du Service de déminage de pénétrer dans des propriétés privées ;

3° De préciser que ces nouvelles dispositions législatives ne font pas obstacle, en ce qui concerne l'indemnisation des dommages corporels causés par l'explosion d'engins de guerre survenue au cours de travaux, à l'application éventuelle des dispositions du livre II, titre III, du Code des pensions, notamment de l'article L. 195.

I. — *Les travaux de détection, d'enlèvement, de neutralisation, de stockage et de destruction des explosifs et pièges de guerre ont le caractère de travaux publics (art. 1<sup>er</sup>).*

C'est, en règle générale, la jurisprudence qui reconnaît à telle ou telle opération le caractère de travail public.

Sans doute avons-nous encore à la mémoire une exception ; la loi du 14 décembre 1964 qui, dans son article 12, stipule que les opérations de lutte contre les moustiques seront considérées comme travaux publics ; mais des textes de cette nature sont rares.

Quel est le motif qui explique la proposition du Gouvernement ?

C'est un changement d'orientation de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

1° *Jurisprudence postérieure à la première guerre mondiale.*

La loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre avait attribué à l'Etat la responsabilité des accidents provoqués par l'explosion des projectiles non éclatés au cours des opérations de déminage.

Le Conseil d'Etat estima d'abord que cette responsabilité était celle de droit commun des services publics, fondée sur l'idée de faute ; puis il reconnut aux travaux de recherche d'explosifs le caractère de travaux publics (1). Ainsi les victimes pouvaient-elles obtenir réparation de l'Etat, même sans faute de celui-ci et à la condition que la victime n'ait pas elle-même commis de faute.

---

(1) TRAVAUX PUBLICS. — DOMMAGES. — RECONSTITUTION DES RÉGIONS LIBÉRÉES. — OUVRIER BLESSÉ PAR L'ÉCLATEMENT D'UN PROJECTILE. — LOIS DES 24 JUIN 1919 ET 3 MAI 1921 NON APPLICABLES. — INDEMNITÉ DUE A L'ASSUREUR PAR L'ÉTAT, TIERS RESPONSABLE.

(3 juin. — 7169 et 12762. *Société d'assurances « Helvetia ».*

MM. Lucas de Pesloüan, *rapp.* ; Rousselier, *c. du g.* ; M<sup>r</sup> Lussan, *av.*.)

Vu : 1° sous le numéro 7169, la requête de la société d'assurances « Helvetia », dont le siège social est à Paris..., tendant à ce qu'il plaise au Conseil, annuler une décision, en date du 24 août 1928, par laquelle le Ministre des Pensions a refusé de faire droit à la demande de remboursement formée par la société en raison de l'accident survenu au sieur Miguel (Antonio-Gonzalvès) au cours des travaux de reconstruction de la ligne de chemin de fer d'intérêt local de Boisieux à Marquion ;

Vu : 2° sous le numéro 12762, la requête de la société s'assurance « Helvetia »... tendant à ce qu'il plaise au Conseil, annuler un arrêté, en date du 23 juillet 1927, par lequel le conseil de préfecture interdépartemental de Lille s'est déclaré incompétent pour connaître de sa demande d'indemnité présentée contre l'Etat en raison de l'accident dont a été victime un ouvrier de la société d'entreprises « Carrières et transports » ;

Vu les lois des 17 avril 1919 et 28 pluviôse, an VIII ;

Considérant que le sieur Miguel, ouvrier de la société d'entreprises « Carrières et transports », ayant été blessé au cours de son travail par l'éclatement d'un projectile, a obtenu du tribunal une rente, à la charge de son patron ; que la compagnie d'assurance « Helvetia », subrogée aux droits de ce dernier, a demandé au Ministre des Pensions et au conseil de préfecture le remboursement par l'Etat des sommes qu'elle a dû payer ;

Considérant qu'en raison tant de la nationalité de la victime que de l'expiration des délais prévus par la loi du 24 juin 1919, les dispositions de ladite loi sont inapplicables en l'espèce ; qu'il en est de même de celles de la loi du 3 mai 1921, qui ne visent pas les dommages résultant de l'explosion d'un projectile isolé provenant d'un combat ; qu'il suit de là que c'est avec raison que le Ministre des Pensions a refusé de se prononcer au fond sur la demande dont il a été saisi ;

Mais considérant que les articles 49 à 62 de la loi du 17 avril 1919 ont édicté certaines prescriptions d'intérêt général en vue de la reconstitution convenable des régions libérées ; que les travaux à effectuer pour assurer l'exécution desdites prescriptions, et notamment les travaux d'enlèvement des projectiles, et repris par l'Etat en vertu de l'autorisation qu'il tient de l'article 60, présentent le caractère de travaux publics ; qu'il appartenait dès lors au conseil de préfecture de statuer en premier ressort sur la réclamation de la société et que c'est à tort que celui-ci s'est déclaré incompétent ;

Considérant que l'affaire est en état et qu'il y a lieu de statuer au fond ;

*Au fond.* — Considérant qu'il résulte des pièces jointes au dossier que la responsabilité de l'administration est engagée par l'accident dont le sieur Miguel a été victime ; que, dès lors, la société « Helvetia » est fondée à demander à l'Etat le remboursement des sommes payées par elle et dont le montant n'est pas contestée ;

*Sur les dépens de première instance relatifs à la requête n° 12762.* — Considérant que, dans la circonstance de l'affaire, il y a lieu de les mettre à la charge de l'administration... (décision en ce sens).

2° *Jurisprudence postérieure à la deuxième guerre mondiale.*

La loi du 28 octobre 1946 sur les dommages de guerre a assimilé à de tels dommages les dégâts matériels résultant d'opérations de déminages effectuées par l'Etat (art. 6) (1).

La réparation de ces dommages devait être effectuée suivant les mêmes modalités que les dommages de guerre.

Il semble que ce soit pour cette raison que le Conseil d'Etat ait abandonné pour les travaux de déminage la qualification de travaux publics.

En effet, après plusieurs arrêts où la Haute Assemblée a affirmé que les victimes d'explosions accidentelles de projectiles de guerre n'ont droit à réparation intégrale qu'en cas de faute de service prouvée, elle a explicitement déclaré que les opérations effectuées par le service d'Etat du déminage n'ayant été assimilées par aucun texte législatif à l'exécution de travaux publics, la réparation des dommages résultant de ces opérations ne peut être poursuivie par application des règles gouvernant la responsabilité en cette matière.

Dans de nombreux arrêts, le Conseil d'Etat affirme que les victimes d'explosions accidentelles de projectiles de guerre n'ont droit à réparation intégrale qu'en cas de faute de service prouvée (C. E.

---

(1) LOI DU 28 OCTOBRE 1946 SUR LES DOMMAGES DE GUERRE

Art. 6. — Sont également considérés comme dommages causés aux biens par les faits de guerre et couverts par la présente loi :

1° Les dommages, résultant de l'occupation ennemie, de l'annexion de fait de certaines parties du territoire par l'ennemi, tels que : destructions, détérioration, dépossessions, prises de guerre, réquisitions en propriété impayées ou partiellement payées, dégâts ou dommages occasionnés dans les logements ou cantonnements opérés soit par l'ennemi ou les organisations qui lui ont prêté leur concours, soit sur leur ordre ;

2° Les dommages causés par les opérations de déminage et de désobusage et par l'exécution des travaux préliminaires à la reconstruction effectués par l'Etat ;

3° Les dommages causés à partir de la date de la mobilisation ou de l'ouverture des hostilités par l'explosion, la combustion, l'épandage et l'émanation d'engins de guerre ou de substances explosives, inflammables, corrosives ou toxiques se trouvant :

a) Soit abandonnés ;

b) Soit sous la garde de l'Etat, des armées alliées, d'une collectivité ou d'un établissement public, ou d'une entreprise travaillant pour leur compte ;

c) Soit en cours de transport pour le compte des collectivités, établissements ou entreprises visés au paragraphe b) ci-dessus ;

4° Les dommages subis par les navires français dans leur corps, grément et engins de pêche ou à bord des navires français, quel que soit le lieu où ces dommages aient été causés, sous réserve des dispositions légales ou contractuelles garantissant déjà leur réparation ;

5° Les dommages causés aux navires et bateaux de pêche perdus en mer ou avariés par choc ou heurt sur mines ou épaves reconnues de guerre, même si l'accident se produit depuis la date légale de cessation des hostilités.

Les dommages, non réglés par la présente loi, subis par les spoliés et résultant de l'annexion de fait de certaines parties du territoire par l'ennemi ou de l'application de mesures dans certaines régions soumises à un régime spécial seront réglés au titre d'un texte législatif à déterminer après la promulgation de la présente loi.

Section 21 janvier 1948, Sieur Tison, Rec. p. 29 ; 12 mai 1948, Sieur Wasner, Rec. p. 205 ; 9 décembre 1949, Sieur Godfroy, Rec. T. p. 811 ; 10 mai 1950, Sieur Dubois et autres, Rec. p. 279).

En l'absence d'une telle preuve, si la victime se borne à invoquer le risque exceptionnel résultant des terrains minés, la réparation ne peut être demandée à l'Etat qu'au titre de la loi du 20 mai 1946 sur les victimes civiles de la guerre, s'il s'agit d'un dommage aux personnes, ou au titre de la loi du 28 octobre 1946, s'il s'agit d'un dommage matériel.

Il résulte de cette nouvelle position du Conseil d'Etat confirmée par le Tribunal des Conflits (1) que les litiges de cet ordre relèvent

---

(1) TRIBUNAL DES CONFLITS, 3 NOVEMBRE 1953.

AFFAIRE : COMMUNE DE SOUESMES

*Sur la recevabilité :*

Considérant, d'une part, que la Cour d'Appel d'Orléans, par arrêt du 23 janvier 1953, et le tribunal administratif d'Orléans, par jugement du 19 juin 1956, se sont respectivement déclarés incompétents pour connaître de la demande présentée par la commune de Souesmes et tendant à ce que la Société Métalfer soit condamnée à lui payer une indemnité en réparation du préjudice que lui a causé un incendie survenu dans un bois lui appartenant ; que, de cette double déclaration sur la même question, résulte un conflit négatif et qu'il y a lieu de régler la compétence ;

Considérant, d'autre part, que, par décision du 25 avril 1951, la commission départementale des dommages de guerre du Cher a rejeté la demande présentée par la commune de Souesmes en vue d'obtenir, au titre de la loi du 28 octobre 1946, une indemnité réparant les dommages que l'incendie susmentionné a causés à cette commune ; que pour prendre cette décision, ladite commission a estimé que les opérations qui furent à l'origine des dommages invoqués n'étaient pas au nombre des travaux visés à l'alinéa 2 de l'article 6 de la loi du 28 octobre 1946 ; qu'ainsi la commission a rejeté cette demande comme mal fondée et non pas comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ; que, dès lors, il n'y a pas lieu pour le tribunal des conflits de régler la compétence à l'égard de la juridiction des dommages de guerre ;

*Sur la compétence :*

Considérant que, par acte sous seings privés du 16 octobre 1946 la commune de Souesmes a donné en location à la Société Métalfer un terrain faisant partie de son domaine privé et situé sur le territoire de la commune de Naucay ; que la Société Métalfer avait loué ce terrain pour y démolir des munitions pour le compte de l'Etat dans les conditions fixées par un marché du 24 avril 1946 ; qu'au cours des opérations de démolition, l'explosion d'un obus provoqua un incendie qui se communiqua à des bois voisins du terrain loué et appartenant eux aussi à la commune de Souesmes ;

Considérant, d'une part, que l'action dirigée par la commune de Souesmes contre la Société Métalfer pour obtenir de cette dernière réparation du préjudice que ses bois ont subi dans les conditions susrelatées et qui n'a pas le caractère d'un dommage causé par l'exécution de travaux publics, ressortit à la compétence exclusive de l'autorité judiciaire ;

Considérant, d'autre part, que si, d'après l'article 6 de la loi du 28 octobre 1946, les dommages causés par l'explosion d'engins de guerre se trouvant sous la garde de l'Etat ou d'une entreprise travaillant pour son compte sont assimilés à des dommages de guerre et si les litiges concernant ces dommages relèvent, par suite, des juridictions spéciales instituées par ladite loi, les victimes de ces dommages ne sont pas pour autant privées du droit d'en poursuivre les auteurs soit devant les tribunaux judiciaires, soit devant la juridiction administrative pour leur en demander réparation selon les règles du droit commun ; qu'ainsi la Cour d'Appel d'Orléans s'est à tort fondée pour écarter la compétence de l'autorité judiciaire, sur ce que les dispositions de la loi du 28 octobre 1946 seraient applicables aux faits de l'espèce et excluraient tout autre recours contentieux ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à tort que la Cour d'Appel d'Orléans s'est déclarée incompétente pour connaître de la demande de la commune de Souesmes ;

Décide :

Art. 1<sup>er</sup>. — L'arrêt susvisé de la Cour d'Appel d'Orléans en date du 23 janvier 1953 est considéré comme nul et non avenu.

de la compétence judiciaire et non de la compétence administrative puisque les opérations de déminage ne constituent pas l'exécution d'un travail public.

Les victimes d'accidents sont également victimes, du fait de cette jurisprudence, du fractionnement de l'unité de compétence propre à la matière des travaux publics car selon qu'elles imputent la responsabilité à l'Etat ou à l'entreprise chargée des travaux elles doivent se retourner vers des tribunaux d'un ordre différent avec tous les risques de contrariété de décisions que cela comporte.

Pour les personnes ayant subi des dommages matériels la situation est d'autant plus délicate qu'elles ne peuvent plus bénéficier, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1962, de la législation sur les dommages de guerre (en vertu de l'ordonnance n° 58-1453 du 31 décembre 1958) ; elles en sont donc réduites au droit commun, c'est-à-dire qu'elles doivent prouver qu'il y a eu faute du service public pour être indemnisées.

Ces raisons motivent l'article premier du projet de loi qui :

1° Reconnaît aux travaux de déminage le caractère de travaux publics. Les dommages accidentels seront donc réputés dommages de travaux publics, ce qui entraînera l'application des règles habituelles en la matière :

- responsabilité de la puissance publique fondée sur le risque et non sur la faute de service ;
- compétence exclusive des tribunaux administratifs (ou, en appel, du Conseil d'Etat), non seulement lorsque la demande d'indemnité sera dirigée contre l'Etat, mais aussi lorsque sera mise en cause une entreprise privée chargée d'exécuter les opérations de déminage pour le compte de l'Etat ;
- non-exigence d'une décision préalable de l'Administration pour lier le contentieux et absence de forclusion si la demande n'est pas introduite dans le délai de deux mois ;

2° S'applique aux dommages matériels postérieurs au 31 décembre 1961, date à laquelle cessait de s'appliquer la législation des dommages de guerre ;

3° Ne dessaisit pas toutefois les tribunaux judiciaires valablement saisis avant l'entrée en vigueur de la loi.

II. — *Les agents du service de déminage bénéficieront des dispositions récentes permettant l'occupation temporaire des propriétés privées.*

L'article 2 accorde au service de déminage, tant pour faciliter sa tâche que dans l'intérêt bien compris des particuliers, le bénéfice de la loi du 29 décembre 1892 et de dispositions calquées sur celles de la loi du 16 décembre 1964 (protection contre les moustiques).

Ils pourront de ce fait pénétrer temporairement sur des propriétés privées, même habitées, après avoir averti les propriétaires, locataires, exploitants ou occupants.

\*  
\* \*

III. — *La loi ne fait pas obstacle aux dispositions du Code des Pensions (Livre II, Titre III, Art. L. 195).*

La législation actuelle (article L. 195) (1) permet d'accorder une pension, au titre de victime civile de la guerre, aux personnes victimes, corporellement, d'une explosion d'engin de guerre, à condition :

- que l'accident se rattache aux événements de guerre par suite de l'état des lieux ;
- que la victime n'ait pas commis de faute inexcusable.

---

(1) Art. L. 195. — *Sont réputées causées par les faits de guerre :*

1° *Les blessures, mortelles, ou non, reçues au cours des opérations militaires conduites par les armées alliées ou ennemies et qui ont été occasionnées par un fait précis dû à proximité de l'ennemi ;*

2° *Celles résultant d'actes de violence commis par l'ennemi.*

*Sont également réputées causées par des faits de guerre les blessures ou la mort provoquées, même après la fin des opérations militaires, par des explosions de projectiles, des éboulements ou tous autres accidents pouvant se rattacher aux événements de la guerre par suite de l'état des lieux, ainsi que la mort survenue ou les blessures reçues au cours d'exécution de travaux imposés par l'ennemi, en captivité ou en pays envahi.*

*Les infirmités ou le décès résultant des maladies contractées pendant la période visée à l'article L. 193 n'ouvrent droit à pension que s'ils ont eu pour cause :*

1° *Des actes de violence commis par l'ennemi ou des contraintes arbitraires imposées par lui ;*

2° *Des mauvais traitements subis dans des forteresses ou dans des camps de prisonniers.*

*Sont réputés causés par des faits de guerre les décès, même par suite de maladie, s'ils sont survenus pendant la captivité en pays ennemi.*

*Lorsque la blessure, la maladie ou la mort sont dues à une faute inexcusable de la part des victimes, elles ne donnent droit à aucune indemnité.*

L'article 3 ne fait que confirmer cette législation. On peut donc estimer qu'il est inutile et votre Commission aurait pu le supprimer si elle n'avait pas eu le souci d'aboutir à un vote rapide de ce texte.

Le Gouvernement, en prenant l'initiative d'une loi pour modifier une jurisprudence qu'il estime trop sévère pour les victimes, n'a pas voulu prêter à confusion en laissant planer un doute, aussi mince soit-il, sur l'application de l'article L. 195 concernant les dommages aux personnes, qui bénéficie, lui, d'une jurisprudence bien établie ; cette raison a motivé l'insertion de l'article 3 qui ne figurait pas dans le projet original établi par le Ministre de l'Intérieur.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter sans modifications le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale, dont le texte suit.

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article premier.

Les travaux de détection, d'enlèvement, de neutralisation, de stockage et de destruction des explosifs et pièges de guerre ont le caractère de travaux publics.

La présente disposition s'applique aux dommages causés par les travaux postérieurs au 31 décembre 1961.

Les tribunaux de l'ordre judiciaire demeurent compétents pour statuer conformément au droit commun sur les litiges dont ils auraient été compétemment saisis antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

### Art. 2.

Indépendamment de l'application de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics, les agents du service chargé des travaux visés à l'article premier peuvent pénétrer, avec leur matériel, sur les propriétés publiques et privées même habitées, après que les propriétaires, locataires, exploitants ou occupants en ont été préalablement avisés.

### Art. 3.

Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'application, s'il y a lieu, des dispositions du livre II, titre III, du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, notamment de l'article L. 195.

### Art. 4.

Un décret en Conseil d'Etat fixera en tant que de besoin les conditions d'application de la présente loi.