

DOCUMENT SOUMIS AUX DROITS D'AUTEUR : SOUS LICENCE CREATIVE COMMONS**CITEZ-NOUS DE LA FAÇON SUIVANTE :**

M. Bentin-Liaras, *La garantie « catastrophes naturelles » enfin réformée*, bjda.fr 2022, n° 79.

La garantie « catastrophes naturelles » enfin réformée

Maud Bentin - Liaras

Consultante, Docteur en droit,
Enseignante vacataire Université Lyon III

Garantie catastrophes naturelles – Réforme – L. n° 2021-1837 du 28 déc.2021

Glissements de terrain, éruptions volcaniques, inondations, séismes, sécheresses...Selon les estimations des réassureurs Swiss Re et Munich Re, les coûts des catastrophes naturelles en 2021 s'élèvent entre 250 et 280 milliards de dollars (si on y ajoute les événements survenus aux Etats-Unis¹). L'année 2021 a été la quatrième année la plus coûteuse pour les compagnies d'assurances depuis 1970 pour couvrir les frais engendrés par ce type d'évènements².

En France, la garantie « catastrophes naturelles » vient d'être réformée avec la loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles³. Cette réforme était une promesse de campagne présidentielle et a finalement vu le jour en cette fin d'année grâce à la mise en œuvre d'une procédure accélérée⁴. Si les améliorations sont notables, il faut d'ores et déjà souligner qu'il s'agit d'une réforme en demi-teinte⁵.

La loi, qui s'inspire de la proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat en janvier 2020, est divisée en quatre titres⁶. Elle vise à rendre plus transparente la procédure de

¹ Newsassurance Pro, Actualités AFP, 12 janvier 2022, *Cat Nat : Le bilan 2021 alourdi par les Etats-Unis (Munich Re)*.

² Newsassurance Pro, Actualités AFP, 14 déc. 2021, *Cat'Nat' 2021 : Swiss Re estime un coût de 221 Mds d'euros*.

³ L. n° 2021-1837 du 28 déc. 2021, JO 29 déc. ; *La loi Cat Nat enfin publiée au JO : Loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles*, www.vie publique.fr ; *L'indemnisation des catastrophes naturelles est réformée*, RGDA janv. 2022, p.6 ; V. LEGUAY, *Publication de la loi portant réforme des catastrophes naturelles*, D. Actualités, 6 janv. 2022.

⁴ Pour rappel, le gouvernement avait engagé la procédure accélérée sur le texte : la proposition de loi déposée le 14 décembre 2020, avait été adoptée à l'unanimité en première lecture par l'Assemblée nationale le 28 janvier 2021, puis par le Sénat, le 21 octobre 2021. Le 13 décembre, l'Assemblée nationale avait adopté le texte de la commission mixte paritaire du 8 décembre, et le texte a été définitivement adopté par le Sénat le 16 décembre 2021.

⁵ P.G. MARLY, LEDA févr. 2022, n° DAS200m7, *Loi relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles : une réforme inaboutie*.

⁶ Titre Ier : Faciliter les démarches de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et renforcer la transparence des décisions (Articles 1 à 2) ; Titre II : sécuriser l'indemnisation et la prise en charge des sinistres

reconnaissance des catastrophes naturelles, alors que son opacité était dénoncée par les élus locaux et les victimes. Elle révisé les délais de procédure et ceux liés à l'indemnisation. Par ailleurs, elle renforce la prise en charge des sinistrés. L'objectif annoncé est de faciliter les démarches de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, d'améliorer l'indemnisation des victimes, tout en renforçant la transparence des décisions (Titre I et II). Un titre entier est consacré au risque sécheresse-réhydratation des sols (Titre III).

A peine promulguée, il est déjà question de revoir le régime de la sécheresse, mais les avis divergent sur le point de sortir ou non ce risque du régime existant. Si la Fédération Française de l'Assurance, devenue récemment France Assureurs, semble ne rien vouloir changer⁷, la Cour des comptes met en avant les avantages de sortir la sécheresse du régime des « catastrophes naturelles ».

I) Les nouveautés prévues par le texte

A) Autour des commissions

Reconnaissance légale de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle – Cette Commission - qui existe depuis une circulaire de 1984 - acquiert une reconnaissance légale. Présidée par le ministère de l'Intérieur, elle se réunit une fois par mois, sauf exception. Elle est chargée d'émettre un avis sur le caractère de l'événement, avis qui est ensuite soumis aux ministres signataires de l'arrêté interministériel portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Il est prévu que la commission établisse un rapport annuel pour que les avis rendus soient mieux appréhendés tant des sinistrés que des communes.

Création d'une nouvelle commission – La Commission nationale consultative des catastrophes naturelles voit le jour. Composée d'élus et de sinistrés, cette commission technique rendra un avis simple sur les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour lesquelles elle est saisie par les ministres concernés, sur la base de rapports d'expertise. Son organisation et ses modalités de fonctionnement seront précisées par décret.

B) Autour de l'information des élus et des sinistrés

Nomination d'un référent – L'article 2 de la loi prévoit la nomination d'un référent à la gestion des conséquences des catastrophes naturelles et à leur indemnisation dans chaque préfecture. Son rôle principal sera de faciliter les échanges entre les différents intervenants (collectivités locales, services de l'État, assureurs). Il devra aussi informer sur la prévention, la gestion des conséquences des catastrophes naturelles et sur les dispositifs d'aide. Il lui appartient également de présenter, à la commission départementale des risques naturels majeurs, au moins une fois par an, un bilan des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, de l'utilisation du « Fonds Barnier » et de l'évolution des zones exposées à ce type d'intempéries.

(Articles 3 à 7) ; Titre III : traiter les spécificités du risque sécheresse-réhydratation des sols en matière d'indemnisation et de prévention (Articles 8 à 9) ; Titre IV : dispositions finales (Article 10).

⁷ A. ABADIE, argus ass., 28 oct. 2021, F. Le Vallois (FFA) : « *Les assureurs ne veulent pas sortir la sécheresse du régime cat' nat'* ».

Mise à disposition de supports d'information - Toujours dans le dessein d'une bonne information, l'État devra mettre à disposition des maires des supports de communication pour présenter de manière pédagogique aux habitants la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

II) Les points d'amélioration prévus par le texte

Le processus décisionnel est amélioré tant sur le plan formel que structurel. Ainsi, l'arrêté interministériel de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sera motivé. Il devra également mentionner les voies de recours et les règles de communication des documents administratifs, notamment des rapports d'expertise qui ont fondé la décision. Les principales améliorations concernent essentiellement les délais de déclaration des sinistres et la prise en charge de l'indemnisation.

A) Amélioration des délais

Délai de dépôt d'un dossier de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle – Le délai de dépôt d'un dossier de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle était trop court. Ainsi, il passe de dix huit à vingt-quatre mois après la survenance de l'évènement en question.

Autres délais – D'autres délais sont au contraire raccourcis pour permettre l'obtention d'une meilleure réparation. Tel est le cas du délai de publication de l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle au Journal Officiel qui passe de trois à deux mois à compter du dépôt de la demande.

Du côté de l'assuré, le nouvel article L. 125-2 du code des assurances prévoit trente jours au lieu de dix pour qu'il puisse déclarer le sinistre.

Du côté de l'assureur « dispose d'un délai d'un mois pour informer l'assuré des modalités de mise en jeu des garanties prévues au contrat et pour ordonner une expertise » s'il le juge nécessaire ». Ensuite, l'assureur disposera d'un mois à réception de l'état estimatif ou du rapport d'expertise pour proposer une indemnisation ou une réparation en nature. À compter de l'accord de l'assuré sur sa proposition d'indemnisation, l'assureur disposera d'un délai de vingt et un jours pour verser l'indemnité à l'assuré ou un mois pour missionner une entreprise qui réalisera les travaux.

B) Amélioration de l'indemnisation

Prise en charge de certains frais – Les frais de relogement d'urgence des personnes sinistrées, les frais d'architecte et ceux de maîtrise d'ouvrage, « lorsqu'ils sont obligatoires », seront intégrés à l'indemnisation. Un décret précisera ces mesures, qui s'appliqueront au 1^{er} janvier 2023 au plus tard.

Suppression des modulations de franchise – Les modulations de franchise sont supprimées pour les habitants des communes qui ne disposent pas de plan de prévention des risques naturels (PPRN).

Contestation de refus d'assurance – La décision du refus d'assurance d'un bien immobilier, en raison de l'importance du risque de catastrophe naturelle, pourra être contestée auprès du Bureau Central de Tarification (BCT). Ce dernier pourra alors imposer le contrat auprès de l'assureur concerné.

III) Sous le feu des projecteurs : le risque sécheresse - réhydratation des sols

A) Traitement singulier du risque « sécheresse »

Dans le contexte actuel du réchauffement climatique, le risque sécheresse-réhydratation des sols (retrait-gonflement des argiles) a été traité dans un titre particulier. L'assuré devrait être mieux informé tout au long de la procédure d'expertise à la suite d'un sinistre sécheresse. Il est également prévu que l'indemnisation puisse financer des réparations adéquates pour mettre fin aux désordres existants.

Cependant, la question du financement du risque sécheresse reste délicate et n'a pas été traitée par le texte, alors que son poids sur l'équilibre financier du régime catastrophe naturelle pèse lourd.

Le délai de prescription au cours duquel l'assuré peut exiger le règlement de l'indemnité due passe de deux à cinq ans, ce qui s'explique par le fait que les dommages sont souvent longs à caractériser. Cette spécificité est d'ailleurs assez surprenante, et à contre-courant de la décision prise par le Conseil constitutionnel sur la prescription biennale, comme l'a récemment souligné un auteur⁸.

Remise d'un rapport spécifique sur le risque sécheresse – Dans les six mois à compter de la publication de la loi, il est prévu que le gouvernement remette au Parlement un rapport sur les pistes d'amélioration pour prévenir du risque sécheresse-réhydratation des sols. Il s'agira notamment de discuter de l'opportunité d'élaborer un régime d'indemnisation spécifique, éventuellement hors « Cat Nat ».

B) Sujet à suivre...

Face à la hausse de la sinistralité causée par le retrait/gonflement des sols argileux (RGA)⁹, pouvoirs publics et assureurs s'interrogent sur l'avenir du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Dans une étude menée sur l'impact du changement climatique sur l'Assurance à l'horizon 2050, France Assureurs prévoit une mutation du risque et souligne que le risque sécheresse est « *le risque le plus menaçant*¹⁰ ».

Une analyse menée « péril par péril » annonçait que « *la charge moyenne annuelle du risque sécheresse devrait plus que tripler à l'horizon 2050, avec la projection d'un coût cumulé de 43 milliards d'euros pour la période 2020-2050, contre 13,8 milliards en 1989-2019. Une mutation qui ferait du risque sécheresse un risque équivalent au risque tempête* ». De son

⁸ R. BIGOT, D. Actualité 12 janv. 2022, « *Constitutionnalité de la prescription biennale du droit des assurances : une solution contestable et une motivation évanescence* », Cons. const. 17 déc. 2021, n° 2021-957 QPC, époux T.

⁹ On parle souvent, sans distinction, de risque RGA et de risque sécheresse. Pourtant, il convient de préciser que « *c'est techniquement la succession d'épisodes de sécheresse et de ré-humidification des sols qui est à l'origine du phénomène de retrait-gonflement des sols argileux* » et non pas la sécheresse seule, p. 9 du Rapport de la Cour des comptes, cf. note 11.

¹⁰ France Assureurs, Étude *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, 28 octobre 2021, https://www.franceassureurs.fr/wp-content/uploads/VF_France-Assureurs_Impact-du-changement-climatique-2050.pdf

côté, la Cour des Comptes, dans un récent rapport¹¹ annonçait que « *le RGA représente depuis 1989, 36% de la sinistralité constatée au titre des catastrophes naturelles*¹² ».

Elle « *invite l'État à réexaminer la qualification de catastrophe naturelle à donner au phénomène* » de retrait/gonflement des sols argileux. Pour elle, ce péril « (...) *n'est pas assimilable à une catastrophe naturelle ... Il ne s'agit pas d'un phénomène soudain, imprévisible, se déroulant dans un espace-temps délimité et limité (territoire identifié, durée limitée du phénomène) et susceptible de provoquer des victimes. Bien au contraire, il s'agit d'un phénomène qui tend à devenir universel sur le territoire métropolitain, qui se déploie dans le temps long, dont la survenance peut être anticipée, et pour lequel les mesures de prévention peuvent être considérées, compte-tenu de son intensité, comme efficaces (...)* ».

¹¹ Cour des comptes, *Sols argileux et catastrophes naturelles*, Communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, février 2022, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-02/20220215-sols-argileux-catastrophes-naturelles.pdf>

¹² Rapport de la Cour des comptes, page 8, cf. note 11.