

DOCUMENT SOUMIS AUX DROITS D'AUTEUR : SOUS LICENCE CREATIVE COMMONS

CITEZ-NOUS DE LA FAÇON SUIVANTE :

P. Maimone, Qualification de catastrophe naturelle d'un phénomène de retrait-gonflement des argiles : une méthodologie rappelée, des critères précisés, bjda.fr 2024, n° 93

Qualification de catastrophe naturelle d'un phénomène de retrait-gonflement des argiles : une méthodologie rappelée, des critères précisés

P. Maimone,

Doctorant, ATER en droit privé

Université Lyon 3

Garantie catastrophes naturelles (Cat Nat) – Définition de la catastrophe naturelle – Sécheresses – Retrait-gonflement des argiles – Circulaire du 29 avril 2024

Si de mois en mois les catastrophes climatiques ne cessent de se multiplier, la réponse assurantielle apportée ne cesse également d'évoluer. En effet, la garantie catastrophe naturelle prévue à l'article L. 125-1 du Code des assurances est sollicitée pour indemniser certaines des conséquences du changement climatique¹, sans pour autant avoir été créée pour ce faire. Face à la multiplication des catastrophes climatiques, la garantie Cat Nat a connu, ces dernières années, un certain nombre de réformes. Après une loi du 28 décembre 2021², c'est, il y a un peu plus d'un an, que l'appréhension par la garantie Cat Nat du phénomène de sécheresse et de réhydratation des sols a été modifiée. Ainsi, une ordonnance du 8 février 2023³ réforme, depuis le 1^{er} janvier 2024, l'article L. 125-1 du Code des assurances⁴. Il dispose désormais que « sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel ou également, pour les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols, la succession anormale d'événements de sécheresse d'ampleur significative ». Il fallait donc préciser les situations dans lesquelles le retrait-gonflement des argiles (RGA), qui provoque des mouvements de terrain et la mise en danger d'habitations, justifie la mise en œuvre de la garantie Cat Nat. Jusqu'alors c'était la circulaire n° INTE1911312C du 10 mai 2019 qui précisait les critères utilisés pour qualifier de

¹ CCR, *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à l'horizon 2050*, 2023.

² Loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles (JORF du 29 déc. 2021).

³ Ordonnance n° 2023-78 du 8 février 2023 relative à la prise en charge des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols (JORF du 9 févr. 2023).

⁴ Pour une analyse de cete ordonnance, v. par ex. : P. MAIMONE, *Les limites de la réforme par l'ordonnance du 8 février 2023 du traitement du risque de retrait-gonflement des argiles par la garantie Cat Nat face au changement climatique*, bjda.fr 2023, n° 86.

catastrophe naturelle un phénomène de RGA. Désormais, c'est la circulaire n° IOME2322937C du 29 avril 2024 qui, de manière rétroactive⁵, « présente [...] les nouveaux critères utilisés pour caractériser l'intensité anormale des épisodes des sécheresses et de réhydratation des sols ». L'objectif des dispositions qu'elle contient sur le phénomène de RGA est « d'assouplir les critères mis en œuvre pour instruire les demandes communales de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle »⁶, afin de renforcer l'adaptation au changement climatique et la résilience des territoires.

Pour qu'un phénomène de RGA soit qualifié de catastrophe naturelle au sens de l'article L. 125-1 du Code des assurances, deux critères cumulatifs doivent être remplis. Il faut tout d'abord qu'un critère géotechnique soit retenu. Cela est le cas si « au moins 3 % des sols de la commune [sont] composés d'argiles sensibles au phénomène de sécheresse et de réhydratation des sols »⁷. Ce critère est principalement vérifié à l'aide des données fournies par le Bureau de recherches géologiques et minières. Toutefois, « il peut être demandé à la commune de fournir une étude de sol complémentaire afin de déterminer la présence de sols argileux dans le secteur géographique de la commune »⁸. Ce n'est néanmoins pas sur ce critère géotechnique que les enjeux se cristallisent. Afin qu'un phénomène de RGA justifie la mise en œuvre de la garantie Cat Nat, un critère météorologique doit aussi être caractérisé « pour analyser l'intensité d'un épisode de sécheresse »⁹. C'est lui qui intègre les notions, prévues par l'article L. 125-1 du Code des assurances, d'« intensité anormale d'un agent naturel » et de « succession anormale d'événements ». L'anormalité du phénomène de RGA s'apprécie alors à l'aune d'une durée de retour, définie comme « le temps statistique entre deux occurrences d'un événement naturel d'une intensité donnée »¹⁰. C'est donc la fréquence des phénomènes de sécheresse qui doit être prise en compte. La circulaire du 29 avril 2024 vient ainsi rappeler la méthodologie suivie pour calculer la durée de retour (I) et préciser les hypothèses permettant de considérer le critère météorologique comme rempli (II).

I) Une méthodologie rappelée

La circulaire analysée vient tout d'abord exposer la méthodologie suivie par les autorités compétentes pour vérifier que le critère météorologique soit rempli, c'est-à-dire pour calculer la durée de retour d'un phénomène de RGA.

Le texte n'apporte pas véritablement de nouvel élément quant aux données utilisées pour vérifier ce critère. En effet, reprenant sur ce point la logique de la circulaire du 10 mai 2019, le niveau d'humidité des sols est déterminé à l'aide des données recueillies par Météo-France¹¹. Le choix de maintenir, comme seul moyen permettant d'établir le niveau d'humidité d'un sol, l'utilisation de ces données doit être critiqué. Cela aboutit à appréhender « des zones virtuelles

⁵ La circulaire du 29 avril 2024 est en effet « applicable aux événements survenus à compter du 1^{er} janvier 2024 » (circulaire n° IOME2322937C préc., p. 2).

⁶ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 39.

⁷ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 39.

⁸ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 39.

⁹ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 40.

¹⁰ Météo-France, *Météo-France dans le dispositif CATNAT sécheresse*, 2022, p. 3.

¹¹ Sur l'exposé de cette méthode, v. par ex. :

[...] ne correspondant pas au cadre spatio-temporel de la reconnaissance »¹² de l'état de catastrophe naturelle. En effet, le recueillement des données par Météo-France est centralisé. Il n'implique pas la réalisation d'expertises directement sur le territoire des communes. Cela est d'autant plus regrettable qu'il est admis, pour le critère géotechnique, la réalisation d'études de terrain par ces collectivités territoriales¹³. Il aurait donc été pertinent de leur accorder la possibilité de faire de même pour le critère météorologique. Cela aurait permis de renforcer l'acceptabilité sociale de la décision reconnaissant ou non l'état de catastrophe naturelle. C'est d'ailleurs en ce sens qu'une proposition de loi, rejetée au Sénat le 30 mai 2024, mais adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 6 avril 2023, souhaite imposer que le recueillement des données soit fait « sur le terrain »¹⁴.

Si cette proposition de loi n'a pas trouvé d'écho réglementaire en ce qui concerne les données utilisées, elle en a toutefois trouvé un s'agissant de l'exposé de la méthode à suivre pour caractériser le critère météorologique. Certes, la proposition souhaitait que ce soit un décret qui vienne fixer la méthodologie¹⁵. Toutefois, la circulaire du 29 avril 2024 la détaillant, elle la rend accessible et améliore donc la transparence du système Cat Nat. La circulaire ne révolutionne néanmoins pas la méthodologie suivie par les autorités compétentes. En effet, le texte ne fait que reprendre celle qui avait déjà été exposée par Météo-France dans une brochure¹⁶.

La méthodologie exige la réalisation de plusieurs étapes. Tout d'abord, « un indice d'humidité des sols superficiels est établi pour chaque jour de l'année pour chaque maille géographique du territoire national. Ces données sont ensuite moyennées mensuellement pour établir un indice d'humidité des sols superficiels, pour chaque mois de l'année, pour chaque maille »¹⁷. Une fois ces moyennes réalisées, seul le plus petit indice mensuel, c'est-à-dire celui représentant le mois au cours duquel la sécheresse des sols aura été la plus intense, sera pris en compte¹⁸. Il représentera, pour une année entière, l'indice d'humidité minimum d'un sol qui sera retenu dans le cadre de la vérification du critère météorologique. La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne se fait donc plus par saison, mais par année civile¹⁹. Il s'agit là d'une vraie avancée²⁰. En effet, l'une des difficultés liées à la mise en œuvre de la garantie Cat Nat dans le

¹² S. MARSAUD, S. ROUSSEAU, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques sur l'évaluation de la prise en compte du retrait-gonflement des argiles*, Doc. AN n° 1003, 22 mars 2023, p. 32.

¹³ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 40.

¹⁴ Proposition de loi visant à mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l'argile, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, Doc. AN n° 103, 6 avril 2023, art. 1^{er}.

¹⁵ Proposition de loi visant à mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l'argile, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, préc., art. 1^{er}.

¹⁶ Météo-France, *Météo-France dans le dispositif CATNAT sécheresse*, préc.

¹⁷ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 42.

¹⁸ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 42.

¹⁹ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 42.

²⁰ En ce sens, v. la proposition de loi relative au traitement du risque RGA qui souhaite que « dès lors qu'une catastrophe naturelle sécheresse sera reconnue, le territoire concerné par l'arrêté sera donc en état de catastrophe naturelle pendant un an » (S. ROUSSEAU, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la proposition de loi visant à mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l'argile*, Doc. AN n° 1022, 29 mars 2023, p. 30).

cadre du RGA est que les dommages qui relèvent de l'article L. 125-1 du Code des assurances doivent avoir pour cause déterminante ce phénomène naturel. Il faut donc que le dommage causé au bâti par le RGA soit lié au phénomène aux dates mentionnées dans l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Or, le RGA « est un phénomène de temps long »²¹. Les mouvements de terrains peuvent survenir pendant une longue période et donc abîmer une habitation sur plusieurs mois. Dans certains cas donc, l'assuré ne pouvait pas obtenir l'indemnisation de ses dommages causés par un phénomène de RGA survenu sur plusieurs mois. En reconnaissant l'état de catastrophe naturelle, dans le cadre du phénomène de RGA, pour une année civile entière et non plus pour quelques mois, le pouvoir réglementaire contribue donc à apporter une réponse à cette problématique.

Ensuite, l'indice annuel d'humidité minimum des sols superficiels sera utilisé pour déterminer si la période de retour est bien caractérisée. Pour ce faire, il faudra connaître pour l'année n et les 29 années la précédant, l'indice minimum d'humidité annuel²². Il faudra ensuite classer les années n à n-29, de celle la plus sèche (indice d'humidité au plus proche de 0), qui occupera le rang 1, à celle la plus humide (indice d'humidité au plus proche de 1), qui occupera le rang 30²³. En prenant en compte ces trente années, l'objectif de la circulaire, suivant en cela la méthodologie exposée par Météo-France²⁴, est d'intégrer « les années les plus récentes et permet de tenir compte de l'évolution récente du climat »²⁵. La finalité de ce texte réglementaire, par la méthode exposée et les éléments permettant de caractériser le critère météorologique, est en effet de faciliter la mise en œuvre de la garantie Cat Nat dans le cadre des phénomènes de RGA (II).

II) Des critères précisés

Pour que le critère météorologique, contribuant à la qualification de catastrophe naturelle d'un phénomène de RGA, soit rempli, trois sous-critères existent. Il faut que la sécheresse d'une année soit anormale, qu'il y ait une succession anormale de sécheresses ou que « le niveau d'humidité des sols superficiels de la commune [soit] significativement sec au cours de l'année concernée et [que l']un des deux sous-critères précédents [soit] satisfait dans au moins une commune limitrophe »²⁶.

Dans le cadre du premier sous-critère, l'état de catastrophe naturelle sera reconnu, si « le niveau d'humidité des sols superficiels de la commune est anormalement sec au cours de l'année concernée »²⁷. Ce critère sera considéré comme rempli lorsque ce niveau d'humidité « présente au cours de l'année n une période de retour supérieure ou égale à 10 ans »²⁸. Un point important

²¹ P. MAIMONE, *Les limites de la réforme par l'ordonnance du 8 février 2023 du traitement du risque de retrait-gonflement des argiles par la garantie Cat Nat face au changement climatique*, préc.

²² Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 43.

²³ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 42.

²⁴ Météo-France, *Météo-France dans le dispositif CATNAT sécheresse*, préc.

²⁵ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 43.

²⁶ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 6, p. 32.

²⁷ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 6, p. 32.

²⁸ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 6, p. 32.

doit ici être noté. Auparavant, cette durée de retour était de 25 ans²⁹. Elle est bien plus courte. La probabilité que le phénomène de RGA de l'année n soit qualifié de catastrophe naturelle est donc accrue. Dans le cadre de la méthodologie définie par la circulaire du 29 avril 2024, la durée de retour sera considérée comme étant supérieure ou égale à dix ans si l'année n occupe le rang 1, 2 ou 3³⁰. Dans cette situation, la commune bénéficiera de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour l'ensemble de l'année n³¹.

Le second sous-critère météorologique résulte de l'ordonnance du 8 février 2023 qui a ajouté la notion de « succession anormale »³² de phénomènes de sécheresse et de réhydratation à l'article L. 125-1 du Code des assurances. L'objectif de ce sous-critère est prendre en compte « la succession de sécheresses significatives au cours des années précédentes [...], la récurrence des sécheresses marquées finissant par provoquer des désordres dans les immeubles exposés au cours de l'année considérée »³³. L'événement sera qualifié de catastrophe naturelle lorsque « le niveau d'humidité des sols superficiels de la commune présente une période de retour supérieure ou égale à 5 ans au cours de l'année n et au cours d'au moins deux des quatre années précédant l'année n »³⁴. Il existe donc une double condition pour que le sous-critère météorologique soit considéré comme rempli en cas de sécheresses fréquentes. La première condition sera vérifiée si l'année n occupe le rang 1, 2, 3, 4, 5 ou 6. De plus, afin que la seconde condition soit remplie, deux des années n-1, n-2, n-3 et n-4 devront occuper l'un de ces mêmes rangs.

S'agissant du troisième sous-critère, son adoption par le pouvoir réglementaire résulte des critiques relatives au traitement des communes limitrophes dans le cadre de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle en cas de retrait-gonflement des argiles. En effet, « les arrêtés de catastrophe naturelle s'arrêtent [...] à la frontière administrative des communes concernées, alors que certaines communes limitrophes peuvent être affectées »³⁵. Comme nous l'avons dénoncé lors d'une précédente contribution à cette revue, cela « aboutit à des situations abracadabrantesques où des propriétaires, dont les maisons étaient séparées par un chemin de campagne, pouvaient ne pas bénéficier du système de garantie Cat Nat, car les logements se trouvaient dans deux communes différentes »³⁶. L'ajout de ce troisième sous-critère par la circulaire du 29 avril 2024 est donc louable. Une commune ne pouvant pas bénéficier d'une reconnaissance l'état de catastrophe naturelle à défaut d'une sécheresse exceptionnelle ou de sécheresses anormalement fréquentes ne sera pour autant pas nécessairement démunie. En effet, si « le niveau d'humidité des sols superficiels de la commune présente une période de retour supérieure ou égale à 5 ans au cours de l'année n et [que] le niveau d'humidité des sols d'au

²⁹ Circulaire n° INTE1911312C préc., p. 3.

³⁰ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 42.

³¹ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 42.

³² C. assur., art. L. 125-1.

³³ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 44.

³⁴ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 6, p. 32.

³⁵ S. ROUSSEAU, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la proposition de loi visant à mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l'argile*, préc., p. 24.

³⁶ P. MAIMONE, *Les limites de la réforme par l'ordonnance du 8 février 2023 du traitement du risque de retrait-gonflement des argiles par la garantie Cat Nat face au changement climatique*, préc.

moins une commune limitrophe satisfait l'un des deux sous-critères météorologiques précédents »³⁷, alors elle pourra obtenir la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour son territoire. Par cette double condition, la circulaire du 29 avril 2024 contient donc un certain équilibre sur la question des communes limitrophes. Si elle tempère l'existence des limites administratives des communes, elle ne supprime pour autant ni toute référence à leur découpage administratif car « l'article L. 125-1 du code des assurances exigent que les critères soient fondés sur l'analyse de l'intensité des phénomènes naturels étudiés »³⁸, ni la prise en compte de l'intensité de la sécheresse survenue dans la commune demandant la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Tant attendue, plus d'un an après la promulgation de l'ordonnance du 8 février 2023 qui vient réformer l'appréhension du phénomène de RGA par la garantie Cat Nat, la circulaire du 29 avril 2024 précise donc enfin les critères permettant de qualifier de catastrophe naturelle, au sens de l'article L. 125-1 du Code des assurances, un événement de sécheresse et de réhydratation des sols. Si certains avancées sont à saluer, il serait grand temps que les communes sollicitant la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle puissent, indépendamment des données recueillies par Météo-France, produire des expertises de terrain pour constater les niveaux d'humidité des sols. Cela pourrait permettre de rapprocher la procédure attachée à la garantie Cat Nat des assurés victimes des conséquences de l'aggravation du changement climatique : l'acceptabilité sociale du fonctionnement de cette garantie, tout comme la résilience des territoires, seraient renforcées.

³⁷ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 6, p. 32.

³⁸ Circulaire n° IOME2322937C préc., annexe 8, p. 45.