

N° 275

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 avril 1982.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, rela-
tive à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.*

Par M. Maurice PREVOTEAU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Pierre Croze, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Régnauld, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Splingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 528, 718 et in-8° 113.

Sénat : 207 (1981-1982).

Calamités et catastrophes. — Assurances - Indemnisation.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
Première partie : Le régime actuel d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles en France et dans les pays étrangers	5
I. — Les mécanismes actuels d'intervention financière en France	5
A. L'intervention de la puissance publique	5
B. L'intervention des autorités communautaires	9
C. L'intervention des entreprises d'assurance	10
II. — Les exemples étrangers	11
A. La législation belge	12
B. La législation suisse	13
C. L'assurance tremblement de terre au Japon	14
D. Tableau synoptique	18
Deuxième partie : Les difficultés soulevées par le choix de la technique de l'assurance ..	19
I. — L'économie du texte	19
A. Les aspects fondamentaux	19
B. Les problèmes spécifiques	21
II. — La définition des catastrophes naturelles	21
A. Les difficultés méthodologiques	21
B. Les tentatives de définition	22
C. La solution retenue par la proposition de loi	24
III. — Logique de l'assurance ou logique de la solidarité	25
A. La palette des choix	25
B. Les conséquences d'un choix	26
IV. — Urbanisme et assurance	29
A. L'identification des risques	29
B. La réglementation liée aux risques	30
C. Réglementation et ouverture du droit à l'indemnisation	30
V. — Catastrophes naturelles et calamités agricoles	32
A. Compatibilité	32
B. Comparaisons	32
Troisième partie : Examen des articles	37
Quatrième partie : Tableau comparatif	51
Cinquième partie : Amendements présentés par la Commission	59
Annexe : Auditions	63

Mesdames,

Messieurs,

La nécessité d'une indemnisation juste et rapide des victimes de catastrophes naturelles repose sur un principe de solidarité que le Parlement a tenté plusieurs fois de mettre en œuvre.

Ce principe de solidarité est solennellement affirmé par le préambule de la Constitution : « *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent de calamités nationales.* »

Les tentatives parlementaires de mise en œuvre sont nombreuses. La première d'entre elles est concrétisée par l'adoption de l'article 17 de la loi n° 60-1367 du 21 décembre 1960, qui dispose : « Le Gouvernement soumettra au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, un projet de loi de caractère général relatif à la participation de l'Etat à la réparation des dommages causés par les calamités atmosphériques. » Nul besoin d'insister sur l'absence de dépôt qui s'ensuivit. Aussi, furent déposés un certain nombre de textes d'origine parlementaire, dont, notamment :

— proposition de loi de M. Jean-Pierre Chevènement (A.N., n° 365, enregistrée le 6 juin 1978) tendant à la création d'un Fonds de secours et d'indemnisation des victimes de calamités naturelles.

— proposition de loi de M. Guy Cabanel (A.N., n° 432, enregistrée le 9 juin 1978) tendant à la création d'une Caisse nationale des calamités publiques.

— proposition de loi de M. Jacques Eberhard (Sénat, n° 381, enregistrée le 1^{er} août 1980) tendant à créer une caisse nationale de protection contre les dégâts causés par des calamités naturelles.

— proposition de loi de Mme Louise Moreau (A.N., n° 499, enregistrée le 2 octobre 1981) tendant à la création d'une Caisse nationale des calamités publiques.

— proposition de loi de M. Jean-Hugues Colonna (A.N., n° 528, enregistrée le 5 novembre 1981) relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

C'est cette dernière proposition de loi, déposée par l'ensemble des députés socialistes et adoptée par l'Assemblée nationale lors de sa séance du 3 février 1982, qui fera l'objet du présent rapport.

Après avoir dressé un bilan des mécanismes d'intervention actuels, votre rapporteur examinera les solutions retenues par les législations étrangères, avant de mettre en évidence les caractéristiques fondamentales du système proposé pour la France et de déterminer les contraintes techniques et juridiques auxquelles il est soumis.

PREMIÈRE PARTIE

LE RÉGIME ACTUEL D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE CATASTROPHES NATURELLES EN FRANCE ET DANS LES PAYS ÉTRANGERS

I. — Les mécanismes actuels d'intervention financière

A. — *L'intervention de la puissance publique* (1)

1°) *Les secours d'extrême urgence*

Les *personnes physiques* peuvent bénéficier, rapidement, des *secours d'extrême urgence* : un crédit est ouvert à cet effet chaque année dans la loi de finances au budget du ministère de l'Intérieur (chapitre 46-91, intitulé *Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques*). Ces crédits sont gérés par la Direction de la sécurité civile et distribués par les préfectures. Ils ont pour unique objet, comme le rappelle la circulaire du ministère de l'Intérieur en date du 6 février 1976, « *d'aider les familles se trouvant dans une situation difficile au lendemain d'un sinistre, à faire face, dans l'immédiat, à leurs besoins essentiels les plus urgents tels que nourriture, logement ou habillement* ». Les secours d'extrême urgence ne doivent donc revêtir aucun caractère d'indemnisation, même partielle, des pertes subies ; leur octroi est par ailleurs subordonné, *en principe*, à une aide consentie aux intéressés par le département ou la commune ; enfin, le montant des crédits, qui n'excède pas un demi-million de francs, ne peut que limiter la portée de ce type d'intervention.

(1) voir rapport de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale n° 718 par M. Alain Richard, Député.

2° *Le Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités*

Les victimes de catastrophes naturelles peuvent, en second lieu, bénéficier des aides du « *Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités* ». Il s'agit d'un compte d'affectation spéciale ouvert dans les écritures du Trésor par l'article 75 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956 ; ce compte est géré par le Premier ministre, assisté d'un comité interministériel, le « Comité de coordination de secours aux sinistrés » (décret n° 60-944 du 5 septembre 1960).

Les conditions et modalités d'octroi de l'aide accordée à ce titre ont été définies dans une circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 février 1976 qui, en dépit des précisions qu'elle contient, laisse place à l'incertitude.

Lorsque l'ampleur des dommages occasionnés par un sinistre justifie l'intervention de l'Etat, le ministre de l'Intérieur saisit le comité en vue de l'attribution éventuelle aux sinistrés d'une aide financière : cette aide est déterminée globalement en pourcentage et en fonction du montant évaluatif des dégâts aux biens privés non agricoles établi par les préfets.

Le comité a pris, dans certains cas très rares, des *dispositions spéciales d'indemnisation* : par exemple, en juin 1967, à la suite de la tornade qui s'est abattue sur le nord de la France ; en août de la même année, après le séisme dans les Pyrénées-Atlantiques.

Peuvent bénéficier des aides du fonds de secours, outre les particuliers, les commerçants, les artisans, les entrepreneurs « à caractère familial », ainsi que les associations de la loi 1901, notamment les œuvres de bienfaisance.

Sont donc écartées du bénéfice de ces aides, les collectivités locales, les personnes morales de droit public ainsi que — *sauf dérogation exceptionnelle décidée par le Premier ministre après examen cas par cas effectué par le ministre de l'Intérieur* — les entreprises relevant du droit des sociétés. Les dommages indemnissables sont les suivants :

— les dommages mobiliers : seuls sont pris en considération les mobiliers essentiels à usage domestique habituellement utilisés par leurs propriétaires. Sont donc exclus, en particulier, les véhicules automobiles ;

— parmi les dommages immobiliers, seules les résidences principales donnent lieu à l'octroi de l'aide ;

— les dommages mobiliers et immobiliers des « *commerces, artisans et industriels à caractère familial* ».

Aux agriculteurs, le fonds de secours peut venir en aide en cas de dommages causés à leurs biens immobiliers et mobiliers privés, *distincts* des biens affectés à leur activité professionnelle.

En effet, le régime de garantie contre les calamités agricoles institué par la loi du 10 juillet 1964 couvre déjà les dommages non assurables d'importance exceptionnelle et de caractère spécifiquement agricole.

Comme le laisse entendre la circulaire précitée, la procédure d'octroi des aides du fonds de secours comporte une certaine marge d'appréciation.

« Au vu des rapports qui lui sont soumis, le Comité de coordination de secours aux sinistrés est appelé à émettre un avis sur l'opportunité et le montant des secours à allouer aux sinistrés. »

Après constitution des dossiers individuels des sinistrés, les préfets doivent « *procéder sans tarder à la répartition des sommes allouées, sur l'avis d'un comité départemental de secours* » composé de toutes les personnalités qu'il leur paraît utile de consulter. Lors de la répartition des fonds mis à leur disposition, les préfets doivent tenir compte de la *situation personnelle des sinistrés*, les personnes de condition modeste devant naturellement être aidés par priorité, et éviter de multiplier les allocations de peu d'importance (les dommages inférieurs à 1 000 F doivent être éliminés).

Dans l'appréciation de l'aide à apporter à un sinistré, il est tenu compte, « *non seulement de tous les éléments de sa situation personnelle, mais aussi de tous les secours ou indemnités dont il a pu bénéficier ou dont on sait qu'il bénéficiera à quelque titre que ce soit* » ; par ailleurs « *le montant des secours individuels n'a pas à être uniformément fixé au taux retenu par le Comité interministériel pour la détermination du crédit global* ». Il doit au contraire être *modulé*, sans excéder — sauf cas exceptionnels dûment justifiés — « *une proportion maximum de 30 % au-delà de laquelle on aboutirait à une véritable indemnisation des sinistrés, détournant, dans cette hypothèse, le fonds de secours de sa mission qui consiste à alléger les conséquences des dommages survenus aux biens privés* ».

3° *La réglementation des zones sinistrées*

Les entreprises industrielles, commerciales et artisanales victimes de calamités publiques peuvent bénéficier également de la réglementation des « zones sinistrées ». Le décret n° 56-436 du 27 avril 1956 a donné délégation permanente aux préfets pour déterminer par arrêté les zones et les périodes où sont survenues des calamités publiques de nature à justifier l'octroi à ces entreprises de prêts à taux réduits, à moyen et long terme, pour un montant fixé à 500 000 F depuis le décret n° 82-277 du 26 mars 1982. Quant aux agriculteurs situés dans une zone déclarée sinistrée, ils peuvent obtenir des prêts du Crédit agricole (art. 675 du Code rural).

4° *Les subventions destinées aux collectivités locales*

Les collectivités locales ne peuvent bénéficier des aides du fonds de secours. L'article L. 235-5 du Code des communes prévoit en revanche que « Des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières. »

Ces subventions sont attribuées dans la limite des crédits inscrits à cette fin au budget du ministère de l'Intérieur : les crédits (du chap. 67-54 « Subventions d'équipement aux collectivités pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques ») comportent pour 1982, un million de francs en autorisations de programme et 9,5 millions de francs en crédits de paiement.

Il semble que le mécanisme des subventions exceptionnelles ait donné, du point de vue des communes elles-mêmes, des résultats satisfaisants. Cela n'empêche pas de penser qu'un système plus encadré juridiquement sera souhaitable du point de vue de l'intérêt général.

5° *Les circonstances exceptionnelles (1)*

Il existe enfin un dispositif permettant de faire face au caractère imprévisible et exceptionnel des catastrophes naturelles :

— L'article 11, 1° de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances dispose que : « dans la limite d'un *crédit global pour*

(1) On pourrait classer parmi les interventions de la puissance publique les sommes que l'Etat ou les collectivités territoriales sont condamnés à verser aux victimes, lorsque leur responsabilité a été mise en jeu devant les juridictions administratives. A l'heure actuelle, la carence de l'Etat est prise en compte de la manière suivante, dans la jurisprudence administrative :

- prévention défectueuse tant dans son organisation technique que dans son entretien (dommages de travaux publics) ;
- annonce des risques et organisations des secours (faute de police) ;
- établissement dans des zones de risques (faute dans la délivrance des permis de construire).

dépenses accidentelles, des décrets pris sur le rapport du ministre des Finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues ».

— Le 3° du même article autorise par ailleurs l'ouverture des crédits supplémentaires par *décrets d'avances* pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat, « en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ». Le Parlement est appelé à ratifier ces crédits lors de la prochaine session. Ces dispositions sont cependant réservées aux catastrophes qui connaissent un grand retentissement dans l'opinion publique. Elles appellent un certain formalisme qui est susceptible de nuire à l'efficacité du système.

B. — *L'intervention des autorités communautaires*

Les autorités communautaires peuvent octroyer des aides aux zones affectées par des catastrophes naturelles (sur le chapitre 69 « aide à des populations de la communauté victimes de catastrophes »), destinées à financer des secours d'urgence ou à bonifier des prêts exceptionnels de reconstruction (Italie, Grèce). Cette intervention communautaire possède deux vertus fondamentales : elle apporte un complément financier aux efforts nationaux et elle témoigne de la solidarité communautaire.

Pour ce qui concerne la France, il convient de rappeler les aides consenties à la Martinique et à la Guadeloupe (78 millions de francs environ) à la suite des cyclones qui avaient dévasté ces deux îles en 1979, les aides versées en 1981 et 1982 à la suite des inondations de la Saône et de la Garonne (7,5 millions de francs).

Ces aides sont versées au Trésor français, à charge pour ce dernier de les redistribuer. Si nous considérons l'exemple des inondations catastrophiques de juillet 1977 dans les régions Sud-Ouest de la France, cette redistribution s'est opérée de la manière suivante (1) :

(1) Question écrite n° 51/79 de M. Spénale — Journal Officiel des Communautés européennes — n° 164/12 du 02.07.1979.

Répartition des 12 348 000 francs français affectés par la Communauté économique européenne aux départements sinistrés du sud-ouest de la France

(en francs français)

**MINISTERE DE
L'INTERIEUR**

Chapitre 67—54 article 10 (calamités publiques)	3 238 000	dont :	Gers :	2 700 000
			Gironde :	171 000
			Lot :	217 000
			Hautes-Pyrénées :	150 000
Chapitre 41—31 article 10 (subvention aux services de secours et d'incendie)	145 000		destinés au Gers :	

**MINISTERE DE
L'AGRICULTURE**

Chapitre 61—33 article 20 (équipements en faveur de l'élevage)	48 000		destinés au Tarn-et-Garonne :	
Chapitre 61—60 article 20 (aménagement de rivières)	542 000	dont :	Lot-et-Garonne :	435 000
			Tarn-et-Garonne :	107 000
Chapitre 61—70 article 20 (travaux connexes)	40 000		destinés au Tarn-et-Garonne :	
Chapitre 61—72 article 10 (constructions rurales et travaux d'aménagement en zone rurale)	1 995 000	dont :	Gers :	500 000
			Hautes-Pyrénées :	155 000
			Lot-et-Garonne :	1 340 000
Chapitre 61—72 article 30 (aménagements d'accueil et d'animation)	450 000	dont :	Haute-Garonne :	150 000
			Gers :	300 000
Chapitre 63—33 article 20 (protection contre les eaux des rivières)	1 000 000		destinés à la Haute-Garonne :	

**MINISTERE DE LA
CULTURE ET DE
L'ENVIRONNEMENT**

Chapitre 66—01 article 20 (terrains de <i>camping</i>)	274 000		destinés au Gers :	
--	---------	--	--------------------	--

**MINISTERE DE
L'ECONOMIE ET DES
FINANCES**

Chapitre 37—95 (fonds de secours)	4 616 000		destinés au Gers :	
--------------------------------------	-----------	--	--------------------	--

Votre rapporteur regrette que cette contribution communautaire ne soit pas plus souvent rappelée et ne fasse pas l'objet d'une publicité plus adéquate.

C. — *L'intervention des entreprises d'assurance*

Les dommages subis par des personnes physiques ou morales à raison de catastrophes naturelles peuvent faire l'objet, le cas échéant, d'une garantie des entreprises d'assurance.

Certains types de contrats (assurances aériennes, assurances maritimes) considèrent les catastrophes naturelles comme des risques assurables. Ainsi, aux termes de l'article L.172-11 du Code des Assurances, les contrats d'assurance maritime couvrent « les dommages matériels causés aux objets assurés par toute fortune de mer ou par événement de force majeure ».

D'autres contrats d'assurance procurent en extension de la garantie de base et, le plus souvent, en contrepartie d'une surprime, une indemnisation des dommages occasionnés par des catastrophes naturelles. Tel est le cas de l'assurance de base incendie pour ce qui concerne la foudre ou la tempête.

D'une manière générale, les entreprises d'assurance opérant en France n'ont pas encore mis au point des polices susceptibles de garantir contre les effets des catastrophes naturelles, pour celles d'entre elles qui se rapprochent des conditions théoriques de l'assurabilité. Les assurances mutuelles, notamment les assurances mutuelles agricoles, ont cependant avancé dans cette voie (assurance complémentaire tempête, ouragan, trombe, tornade, cyclone, assurance complémentaire grêle sur les toitures, assurance multi-options serres).

Il convient, en revanche, de souligner que *la plupart des compagnies d'assurance ont accepté de participer volontairement à l'effort national en faveur des victimes des inondations de la Saône et de la Garonne*. Ainsi couvrirent-elles exceptionnellement (1) les dégâts des eaux subis par les véhicules, alors que cette clause de risque n'est que très rarement incluse dans les contrats d'assurance des véhicules terrestres à moteur.

II. — Les exemples étrangers

Peu de pays disposent actuellement d'une législation générale organisant un système d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. La Belgique et la Suisse en représentent les deux exemples les plus achevés.

(1) *Le Monde* du 29.12.1981.

A. — *La législation belge (1)*

1° *Une élaboration longue et délicate*

La Belgique est un pays qui, comme la France, subit régulièrement certains cataclysmes, notamment les inondations. Certaines d'entre elles firent d'importants dégâts comme en 1953, 1956, 1964, 1965, 1976. Jusqu'en 1976, la Belgique ne disposait pas de législation d'ensemble. Il y avait bien des secours accordés en cas de calamité publique, mais c'était un système au coup par coup : à la suite de chaque calamité était votée une loi spéciale prévoyant des mesures d'aide en faveur des victimes. Il y eut par exemple la loi du 14 février 1953 ou encore la loi du 27 juin 1956 ; de même, l'article 41 de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique prévoyait l'attribution d'aides aux entreprises industrielles commerciales, ou artisanales dont l'activité économique était gravement atteinte par une calamité publique. A la suite d'une tornade particulièrement violente en 1967, le Conseil des ministres adopta le principe d'une législation d'ensemble à mettre en œuvre. Après de longues études préparatoires le projet est devenu *la loi du 12 juillet 1976. Désormais en Belgique, l'aide accordée par l'Etat aux victimes des calamités publiques n'est plus un simple secours mais l'exercice d'un droit reconnu aux sinistrés.*

2° *Une définition intéressante de la catastrophe naturelle*

« Les phénomènes naturels de caractère exceptionnel ou d'intensité imprévisible ayant provoqué des dégâts importants, notamment les tremblements ou mouvements de la terre, les raz de marée ou autres inondations à caractère désastreux, les ouragans ou autres déchaînements des vents ».

3° *Les dommages ouvrant droit à indemnisation*

— *Le régime de réparation applicable au titre des calamités est exclusif de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat devant les tribunaux par les intéressés.*

(1) Sur ce sujet, l'ouvrage de base est « les calamités publiques » de Jean-Marie Pontier - Berger Levrault - Connaissances communales - 1980 - p. 118 et suivantes.

— Le dommage doit, pour être indemnisable, présenter certains caractères : être *direct, matériel et certain*, le préjudice moral n'étant pas réparable. Il n'y a pas de réparation non plus si le dommage est dû à une faute, à une négligence ou à une imprudence de l'intéressé. L'analogie avec le régime jurisprudentiel de responsabilité semblerait appeler une réparation intégrale du dommage lorsqu'il n'y a pas eu faute de la victime. Tel n'est pas le cas : on a établi des *tranches du montant des dommages, avec des pourcentages d'indemnisation différents selon les tranches*.

— Les biens à « caractère somptuaire » ainsi que les « risques pouvant normalement être couverts par des contrats d'assurances » n'entrent pas dans le champ d'application de la loi.

4° *Les modalités de l'indemnisation*

La loi prévoit de manière détaillée comment est attribuée l'aide de l'Etat. Cette aide consiste en deux éléments : il y a tout d'abord une indemnité de réparation. Le montant de celle-ci est calculé de manière globale pour l'ensemble des dommages subis par un sinistré. Une *franchise* est établie pour les dommages ne dépassant pas un certain montant. Au-delà de ce seuil, plusieurs tranches sont établies, affectées chacune d'un coefficient de réparation (ledit coefficient étant de plus en plus bas à mesure que l'on s'élève dans les tranches). Par ailleurs, l'Etat accorde sa garantie et prend en charge les intérêts et frais afférents aux crédits de restauration (ces crédits sont exclus pour les biens meubles d'usage courant ou familial). Il y a une *obligation de emploi de l'indemnité* et des crédits de restauration : ces derniers doivent être affectés à la réparation, la reconstruction ou la reconstitution des biens sinistrés dans un certain délai (3 ans).

5° *Le financement de l'indemnisation*

Il est réglé par la création d'une « Caisse nationale des Calamités », compétente également pour les calamités agricoles, les dommages du guerre et ceux consécutifs à l'indépendance du Congo, et financée par des fonds publics.

B. — *La législation suisse*

1° *Un système relativement récent, reposant sur l'assurance-incendie*

A titre d'essai, à partir de 1936, les assureurs privés contre l'incendie couvrent en Suisse — tout d'abord sur des bases facultatives et sans

prélever de surprimes — *les dommages naturels* causés aux choses qui étaient assurées contre l'incendie. Cette couverture fut plus tard incorporée dans les Conditions Générales de l'Assurance contre l'incendie. L'indemnité reste *limitée par risque et par police* pour les biens meubles à 80 %, au maximum FS 15 000,00, et pour les bâtiments, à 50 %, au maximum FS 10 000,00. En outre, l'assuré devait supporter lui-même et sur chaque dommage une *franchise d'avarie*. Eu égard à la nécessité économique et sociale de bénéficier d'une semblable couverture d'assurances et notamment par suite des catastrophes que causèrent les avalanches en 1950/1951 et, peu de temps après, les graves inondations qui dévastèrent diverses régions de Suisse, les assureurs privés contre l'incendie se décident, en 1953, à ne conclure que des assurances contre l'incendie avec inclusion de la couverture intégrale des dommages causés par les forces de la nature.

L'expérience ayant démontré que les dommages naturels pouvaient atteindre des proportions telles, dépassant la capacité de couverture des assureurs, que ces derniers introduisent, en octobre 1965, des limitations de garanties. Quelques années plus tard, des restrictions supplémentaires intervinrent également.

2° Une définition rigoureuse des risques assurés

La couverture des dommages causés par les forces de la nature est décrite dans les *Conditions générales* utilisées par les assureurs contre l'incendie. Elle s'étend aux événements naturels suivants : hautes eaux, inondations, tempêtes (vent d'au moins 75 km/h qui renverse des arbres ou qui découvre les maisons dans le voisinage des choses assurées), grêle, avalanches, pression de la neige, éboulement de rochers, chute de pierres, glissement de terrain.

Ne sont pas considérés comme des dommages naturels ceux qui sont causés par les affaissements de terrain, le mauvais état d'un terrain à bâtir, une construction défectueuse, l'entretien défectueux des bâtiments, l'omission de mesures de défense, les mouvements de terrain dus à des travaux de terrassement, le glissement de la neige des toits, les eaux souterraines, **la crue et le débordement de cours ou de nappes d'eau qui se répètent, selon les expériences faites, à plus ou moins longs intervalles** ; sans égard à leur cause, les dommages qui sont dus à l'eau de lacs artificiels ou provenant d'autres installations hydrauliques, au refoulement des eaux de la canalisation ; les dommages d'exploitation avec lesquels il faut compter au vu des expériences

faites, tels que ceux qui surviennent lors des travaux de génie civil et en matière de bâtiments, lors de la construction de galeries, lors de l'extraction de pierres, de gravier, de sable ou d'argile.

Si l'ensemble du dommage que toutes les Compagnies autorisées à opérer en Suisse ont à supporter, en raison d'un événement assuré, dépasse 100 millions de francs, les indemnités afférentes aux divers ayants-droit seront réduites de telle sorte qu'elles ne dépassent pas ensemble ce montant.

A cette restriction sur le montant d'un événement dommageable s'en ajoute une autre concernant cette fois l'assuré. Si les indemnités que toutes les Compagnies d'assurances ont à verser en raison d'un événement assuré à un seul preneur d'assurance dépassent 10 millions de francs, ces indemnités seront alors réduites à ce montant.

Quel que soit par ailleurs le montant retenu comme indemnité l'assuré supporte une franchise de 10 % à déduire de chaque règlement de sinistre. La franchise se monte à FS 200,00 au minimum et à FS 2 000,00 au maximum pour les bâtiments servant uniquement à l'habitation et à des buts agricoles, respectivement à FS 500,00 au minimum et à FS 10 000,00 au maximum pour tous les autres bâtiments.

3° Une organisation spécifique des compagnies d'assurance

Pour faire face à un tel risque **plus proche de la solidarité que de l'assurance**, les assureurs incendie réunis dans une Association d'Assureurs Choses, se sont associés en communauté de dommages : le **Pool suisse pour la couverture des dommages causés par les forces de la nature**. Ce Pool est une Société simple et a pour but de répartir entre ses membres les charges résultant des dommages causés par les forces de la nature et de réassurer en commun les dommages dus aux catastrophes. Ces dommages causés par les forces de la nature sont assurés par les membres du Pool selon le principe de la solidarité et aux taux et conditions uniformes fixés par l'Association regroupant les assureurs aux *taux rapportés aux capitaux assurés* qui varient de 0.20 0/000 à 0.30 0/000 pour le mobilier et de 0.35 0/000 à 0.45 0/000 pour les bâtiments. Chaque *Compagnie doit supporter elle-même 40 % des dommages* qui lui incombent y compris les frais de règlement. Les 60 % restants — dommages incombant au Pool — sont compris dans une compensation déterminée des dommages. Chaque Compagnie est ainsi débitée d'une part des dommages de toutes les Compagnies incombant au Pool.

Ces assureurs peuvent, en outre, se réassurer sur le marché mondial de la réassurance. La garantie accordée par le traité de réassurance en excédent de sinistres annuel, appelé stop-loss, a permis au Pool de se couvrir en 1982 pour 80 millions de francs excédant 100 millions. Le traité entre donc en vigueur dès que le montant de 100 millions est dépassé par tous les membres du Pool. Ce montant ainsi que l'excédent annuel de sinistres ne doivent donc pas dépasser ensemble le montant de 180 millions de francs. Les membres souscripteurs participent à la couverture et à la prime de réassurances proportionnellement à leurs quotes-parts au Pool.

4° *Les cas particulier des tremblements de terre*

Si l'on s'en tient aux conditions générales d'assurances, les dommages causés par les tremblements de terre ne sont pas assurés. Les assureurs privés contre l'incendie faisant partie de l'Association Suisse des Assureurs de Choses mettent cependant, de leur propre initiative et en commun, une somme de 40 millions de francs à disposition, disponible depuis le 1^{er} janvier 1981.

La condition pour le versement d'un dédommagement dans le cadre de ce montant total est que le tremblement de terre atteigne au moins l'intensité 7 au lieu de survenance du dommage.

10 % des dommages annoncés, mais au moins FS 5 000,00 par bâtiment, sont supportés par les sinistrés eux-mêmes. Le remboursement s'élève à FS 500 000,00 au plus par propriétaire d'immeuble. Il n'existe pas de droit à indemnisation. Les assureurs, pour faire face à un tel événement, se sont regroupés dans un Groupement d'intérêts qui, comme le Pool des forces de la nature, se réassure pour 35 millions de francs au-delà d'un montant de 5 millions de francs.

C. — *L'assurance tremblement de terre au Japon*

1° *Protection des risques simples*

Ce système date de 1966. La couverture est souscrite conjointement à une police incendie mais est obligatoirement insérée dans les polices multi-risques. Les sommes assurées en tremblement de terre sont égales à 30 % des montants assurés en incendie avec une limite de 10 millions de yens (FF 260 000) pour le bâtiment et de 5 millions de yens (FF 130 000) pour le contenu.

Le sinistre, pour être indemnisé, doit dépasser 20 % de la somme assurée pour le bâtiment.

Les taux sont variables suivant le type de construction (en bois ou non) et la zone géographique ; pour le bâtiment, le taux varie ainsi de 0,70 p./mille à 4,80 p/mille.

Les assureurs directs acceptent les risques et les rétrocèdent à une compagnie spécialisée J.E.R. (Japan Earthquake Reinsurance) qui se réassure de la façon suivante en Excédent de Sinistre :

— 1^{re} tranche : yens 35 000 millions après yens 20 000 millions. Les compagnies d'assurance sont les réassureurs à 100 %.

— 2^e tranche : yens 225 000 millions après yens 55 000 millions. Les compagnies directes ont 65 000 Millions de yens, J.E.R. 47 500 millions de yens et le gouvernement 112 500 millions de yens.

— 3^e tranche : yens 1 220 000 millions de yens après yens 280 000 millions. *Le gouvernement a 95 % de cette tranche et J.E.R. 5 %.*

Ainsi, en cas de tremblement de terre important : yens 1 500 milliards (FF 39,2 milliards), les compagnies auraient à charge 6,7 %, J.E.R. 8,6 % et le gouvernement 84,7 %.

2° Protection des risques industriels

Le risque tremblement de terre est protégé en extension de garantie d'une police incendie et n'est pas du tout réassuré par le gouvernement. Le montant assuré est limité à un pourcentage fixé au maximum à 30 % de la somme assurée en incendie.

Les périls assurés sont le tremblement de terre proprement dit et/ou l'incendie consécutif à un tremblement de terre. Une éruption volcanique n'est pas couverte et les raz-de-marée (Tsunami) et les inondations consécutifs à un tremblement de terre sont normalement exclus.

Le tarif dépend de deux critères :

— la situation du risque : il y a 7 classes.

— la classification des constructions : il y a 5 classes.

Le taux de base pour le bâtiment varie de 1,10 p/mille à 16,8 p/mille.

D. — *Tableau synoptique*

En fonction des éléments d'information disponibles, il est possible de dresser un état de l'indemnisation des catastrophes naturelles.

Systèmes d'assurances

Privés : Royaume-Uni, Italie, Australie, Norvège, Suisse pour gel et tremblement de terre (T.T.), Japon.

Mixtes : Japon pour le T.T./Risque simple (R.S.), Etats-Unis pour tempête, inondation, raz de marée ; Canada pour auto et R.S. ; Suisse pour risques autres que gel et T.T.

d'Etat : Espagne (tous les risques) ; cas particulier de la R.F.A. où coexistent assurances privée et d'Etat (Länder) en R.S.

Exclusions

Dommages :

- Le Japon ne couvre *que* la tempête, l'inondation, le T.T.
- La R.F.A. ne couvre *que* la tempête, l'inondation en auto et R.S.
- L'Italie *exclut* le T.T. en R.S. et en auto.
- La Suisse *exclut* les éruptions volcaniques.

Pertes d'exploitations :

Seuls les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Australie garantissent les pertes d'exploitation.

Franchises et limitations

Des franchises et limitations sont prévues dans la majorité des cas (non chiffrées ici, sauf exception) ; Japon, % du risque incendie : maximum 30 à 50 % en R.S./T.T., avec plafond (bâtiment : 260 000 FF ; contenu : 130 000 FF), 30 et même parfois 15 % en Risques Industriels (R.I.) avec franchise obligatoire de 2 % de la valeur assurée.

Franchises et limites pour tous les risques en Italie, Norvège, Suisse et Royaume-Uni (sauf, dans ce cas, pour le T.T.).

L'Australie, l'Espagne (Fonds), les Etats-Unis, le Canada ont, soit franchises, soit limitations de garantie — cf. Canada, franchises : R.S., inondation, T.T. : 100 à 500 U.S. Dollar : auto (tous les risques) 25 à 50 U.S. Dollar ; R.I., inondation, T.T. : 10 000 U.S. Dollar et plus 1 à 5 % de la somme assurée.

DEUXIÈME PARTIE

LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LE CHOIX DE LA TECHNIQUE DE L'ASSURANCE

I. — L'économie du texte

A. — *Aspects fondamentaux*

Les aspects fondamentaux de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale peuvent être résumés comme suit :

1° *Définition et constatation de la catastrophe naturelle* (Article premier)

« Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens de la présente loi, les dommages ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, compte tenu des techniques habituellement mises en œuvre pour les prévenir. L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté ministériel. »

2° *Ouverture du droit à indemnisation* (Article premier)

« Les contrats d'assurance souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'Etat, et garantissant les *dommages d'incendie* ou *tous autres dommages aux biens*, ainsi que les *dommages aux véhicules automobiles*, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles. »

3° Modalités de l'indemnisation (Article 2)

Calcul :

« La garantie ainsi instituée ne peut excepter aucun des biens mentionnés au contrat ni opérer d'abattement spécial sur la valeur qui y est portée. »

Versement :

« Lorsque l'état de catastrophe naturelle a été constaté et que des dégâts ont été causés à des biens assurés, les indemnisations résultant de la clause visée à l'alinéa précédent doivent être attribuées aux victimes dans un délai de trois mois à compter de la date de déclaration du sinistre par l'assuré. »

4° Financement du régime (article 2)

« Cette garantie sera couverte par une *prime complémentaire* à la police souscrite, individualisée dans l'avis d'échéance, et *constituée par un pourcentage défini annuellement par décret et appliqué de façon uniforme* pour tous les contractants ayant la même catégorie de police. »

5° Garantie de l'Etat (article 4)

« La caisse centrale de réassurance est habilitée à pratiquer les opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles, *avec la garantie de l'Etat.* »

6° Exclusions (articles 5, 6 et 7)

- Biens et activités situés dans des zones inconstructibles (article 5);
- départements d'outre-mer (article 6);
- dommages régis par la loi du 10 juillet 1964 sur les calamités agricoles.

B. — *Problèmes spécifiques*

Il convient donc d'examiner maintenant les quatre problèmes spécifiques posés par ce texte :

— *Peut-on définir d'une manière satisfaisante le concept de catastrophe naturelle.*

— *Quelles conséquences doit-on tirer du choix opéré en faveur d'un système d'assurances, de préférence à un système de solidarité financé pour tout ou partie par des ressources budgétaires.*

— *Comment lier le droit de l'urbanisme et le droit de l'assurance tout en évitant un « urbanisme d'assurance ».*

— *Quels enseignements livre une comparaison entre le régime général des catastrophes naturelles et le régime spécifique des calamités agricoles.*

II. — **Définition des catastrophes naturelles**

A. — *Les difficultés méthodologiques*

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de définition juridiquement rigoureuse de la catastrophe naturelle. Pour être satisfaisante, cette définition devrait tenir compte avec précision des trois composantes majeures que le bon sens lui assigne :

— permettre de dresser une liste exhaustive des manifestations naturelles assimilables à des catastrophes ;

— fixer un seuil d'intensité au-delà duquel un événement naturel devient une catastrophe (vent violent et tempête, chute de pierres et avalanche) ;

— déterminer la part respective de l'activité humaine et de la nature stricto sensu dans les causes permettant l'occurrence d'une catastrophe (déforestation et glissement de terrain, rupture d'un barrage consécutive à des précipitations anormalement intenses).

Il existe, en revanche, un certain nombre de définitions partielles ou approchées, établies tant par la jurisprudence que par des normes de droit positif.

B. — *Les tentatives de définition*

1° *Le Préambule de la Constitution : les calamités nationales*

Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose :
« La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ».

S'il ne crée pas de droit justiciable, strictement interprété, il enseigne que la volonté du Constituant était de poser un principe applicable aux calamités *d'envergure* nationale, sans distinguer les catastrophes humaines (guerres) des catastrophes naturelles.

2° *La loi du 10 juillet 1964 : les calamités agricoles*

L'article 2 de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, pris en ses alinéas 1 et 3, apporte des informations précieuses :

Alinéa 1 :

« Sont considérés comme calamités agricoles, au sens de la présente loi, les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants. (L. n° 68-690 du 31 juillet 1968, art. 28-I). »

Quatre conditions doivent être simultanément satisfaites :

- il s'agit d'un *dommage non assurable* ;
- ce dommage doit être *d'importance exceptionnelle* ;
- dû à des *variations anormales d'un agent naturel* ;
- malgré la présence des *moyens techniques de lutte préventive ou curative habituellement employés dans l'agriculture*.

Alinéa 3 :

« Lorsque, en raison de leur importance et de leur étendue, les dommages n'ont pas un caractère spécifiquement agricole tel qu'il est défini au premier alinéa du présent article, mais prennent le caractère

de calamités publiques, leur réparation n'est pas assurée dans le cadre de la présente loi mais relève de dispositions spéciales visant les calamités publiques. »

Il convient donc, et c'est l'objet de la présente loi, de déterminer cette « calamité publique ».

3° *La loi du 21 décembre 1960 : les calamités atmosphériques*

L'article 17 de la loi n° 60-1367 du 21 décembre 1960 dispose :

« Le Gouvernement soumettra au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, un projet de loi de caractère général relatif à la participation de l'Etat à la réparation de dommages causés par les calamités atmosphériques ».

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction du présent rapport, ce projet de loi à caractère général n'a jamais été déposé.

4° *Les textes de nature réglementaire : risque et calamités publiques*

a) Le Code de l'urbanisme :

L'article R.111-3 arrête :

« La construction sur des terrains exposés à un risque tel que : *inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanches*, peut, si elle est autorisée, être subordonnée à des conditions spéciales.

Ces terrains sont délimités par arrêté préfectoral pris après consultation des services intéressés et enquête dans les formes prévues par le décret n° 59-701 du 6 juin 1959 relatif à la procédure d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et avis du conseil municipal et de la commission départementale d'urbanisme. »

Il ne traite donc que d'un *risque* et non de l'intensité d'un phénomène ou de l'ampleur de dommages éventuels ; il dresse une liste limitative excluant notamment le risque sismique ou volcanique.

b) La circulaire n° 76-72 du 6 février 1976 :

Adressée aux préfets, elle vise à définir la calamité publique tant par ses phénomènes générateurs que par l'ampleur des dégâts constatés.

« Le terme générique de « calamité publique » désigne tous les cataclysmes naturels ou événements calamiteux, tels que cyclones, tornades, tempêtes, inondations, glissements de terrains, avalanches, séismes, explosions, ayant entraîné sur un plan collectif ou, à titre exceptionnel, individuel, du fait de leur gravité, la destruction ou une importante détérioration de biens meubles et immeubles. »

5° *Les contrats d'assurance*

Un certain nombre de contrats d'assurance spécifiques permettent de couvrir des risques de catastrophes naturelles. Ainsi, les contrats d'assurance maritime couvrent, en application de l'article L. 172-11 du Code des Assurances :

« Les dommages matériels causés aux objets assurés par *toute fortune de mer ou par événement de force majeure*. »

De même, les assurances-tempête complémentaires de l'assurance incendie comportent des clauses types souvent ainsi rédigées :

« L'assurance « Tempête » couvre les dommages matériels causés par :

Les tempêtes, ouragans, trombes, tornades, cyclones, c'est-à-dire par l'action directe du vent ou le choc d'un objet renversé ou projeté par ce vent. Il doit avoir été très violent et avoir causé un certain nombre de dégâts aux bâtiments, aux arbres dans un rayon de 5 km autour du bien sinistré ou qu'il ait été établi qu'au moment du sinistre il dépassait la vitesse de 100 km/h. »

C. — *La solution retenue par la proposition de loi*

Il apparaît à l'évidence qu'une définition opérante de la catastrophe naturelle est particulièrement délicate à poser. Les exemples tirés des législations étrangères comparables n'apportent pas de modèle parfaitement convaincant. Le Secrétaire d'Etat à l'Economie et aux Finances avait d'ailleurs déclaré à la tribune du Sénat, le 17 décembre 1969, en réponse à une question orale sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles : « *La nature même des calamités est tellement diverse que, jusqu'ici, les techniciens ont rendu les armes quand il s'est agi de faire entretenir tous les cas particuliers dans un même texte.* »

Le texte distingue deux éléments : une *définition des effets* des catastrophes naturelles « dommages ayant eu pour cause déterminante

l'intensité anormale d'un agent naturel, compte tenu des techniques habituellement mises en œuvre pour les prévenir » et une *constatation de l'état* de catastrophe naturelle opérée par décret. Cette distinction est assez habile, car elle permettra d'établir une jurisprudence, dont il reste à espérer qu'elle soit suffisamment rigoureuse pour ne pas dénaturer l'esprit de la loi.

Si l'on examine le concept d' « intensité anormale » il importe de l'interpréter d'une manière ouverte. En effet, certaines catastrophes naturelles résultent d'agents naturels qui n'ont pas vraiment chacun une intensité anormale, mais dont la conjonction de faible probabilité exerce des effets importants : exemple d'une grande marée liée à un vent violent. D'autres agents naturels, comme le volcanisme, n'ont pas d'intensité normale ou anormale ; leur simple existence est un risque de catastrophe. En conclusion, la définition retenue par la proposition de loi pourrait bien apparaître comme la pire de toutes les définitions, l'exclusion de toutes les autres !

III. — Logique de l'assurance ou logique de la solidarité

A. — *La palette des choix*

Les exemples étrangers que nous avons analysés précédemment montrent que *trois systèmes sont en présence*.

Un système de l'assurance reposant sur la contractualisation des rapports assureurs-assurés.

Un système étatique fondé sur une caisse nationale d'indemnisation.

Un système mixte où l'Etat n'intervient le plus souvent qu'au niveau de la réassurance.

Le système retenu par la proposition de loi soumise à notre examen est un système mixte, mais où *l'Etat intervient d'une manière extrêmement active* :

- il déclare l'état de catastrophe naturelle ;
- il détermine la nature des dommages indemnifiables ;
- il fixe le montant des primes ;
- il octroie sa garantie au niveau de la réassurance, sans toutefois rendre celle-ci obligatoire.

Cette intervention extrêmement active aurait pu justifier l'adoption d'un système purement étatique, parachevé par la création d'une caisse nationale d'indemnisation, comme le prévoyait d'ailleurs la proposition de loi initiale, telle que déposée par la députés socialistes. Ce choix n'a pas été opéré, pour un certain nombre de raisons, de natures diverses. Le rapporteur de l'Assemblée nationale en a évoqué quelques unes, convaincantes : *absence de personnels d'Etat spécialisés, risques de gestion bureaucratique, surcharge du contentieux administratif, laxisme dans l'interprétation des textes.*

Si le système retenu paraît globalement satisfaisant à votre rapporteur, il lui semble cependant que toutes ses conséquences auraient dû en être tirées.

B. — *Les conséquences d'un choix*

1° *Le choix des contrats « porteurs »*

La fixation d'une surprime proportionnelle à la prime versée au titre du contrat d'assurance ouvrant le droit à l'indemnisation contre les effets des catastrophes naturelles, est créatrice d'injustices. La prime de base varie en fonction de différents critères, *critères n'ayant aucune relation avec les catastrophes naturelles :*

- *La zone de tarification*, l'âge ou les activités du conducteur principal en matière d'assurance automobile. La combinaison de ces différents facteurs peut entraîner des écarts extrêmement importants entre les primes versées.

- *La composition et la nature du risque* (incendie) : la tarification est fonction de l'activité, du type de construction, de la proximité d'autres risques dangereux. Ainsi, le taux de cotisation incendie d'un teinturier, employant des produits inflammables sera très supérieur à celui d'un serrurier, de même pour un bâtiment couvert en chaume par rapport à un bâtiment couvert en tuiles.

- *La garantie proposée* (valeur à neuf, valeur réelle, existence ou non de franchises).

- *L'organisme d'assurance* lui-même.

Au total, le système retenu ne garantirait pas, en l'état, ni l'égalité, ni la solidarité des Français face aux catastrophes naturelles, en contradiction avec le Préambule de la Constitution rappelé dans

l'introduction du présent rapport. En revanche, une surprime calculée à partir des capitaux assurés permettrait une tarification plus équitable, insusceptible d'exercer des effets pervers sur le système actuel de l'assurance incendie et de l'assurance automobile.

2° *La résiliation des contrats « porteurs »*

Sous réserve des dispositions des articles L.113-12 et L.113-13 du Code des Assurances, la résiliation des contrats d'assurance résulte de dispositions contractuelles. A partir d'un calcul financier simple, les entreprises d'assurance conserveraient la possibilité juridique de résilier le contrat d'assurance incendie d'une maison ou d'un entrepôt situés dans une zone fréquemment soumise à des catastrophes naturelles (zone inondable, par exemple). Même si telle n'est pas leur intention ou leur intérêt, en raison du montant des primes incendie, cette situation n'est pas satisfaisante car elle est contraire à l'esprit de la loi. Il convient donc d'y porter remède, par l'institution d'un *bureau central de tarification*, conçu à l'image des bureaux qui ont été créés lorsque des assurances ont été rendues obligatoires (cas de l'assurance automobile, de l'assurance des engins de remontée mécanique).

3° *Le régime général des contrats d'assurance*

L'introduction dans le régime général du droit des assurances de la garantie contre les effets des catastrophes naturelles aurait dû susciter une relecture de l'ensemble du Code des Assurances. Votre rapporteur, eu égard à la brièveté du mandat qui lui a été confié, n'a pu procéder qu'à une relecture rapide, dont les résultats lui laissent cependant supposer qu'aucune discordance manifeste ne viendra troubler l'application de la future loi. Il convient cependant de mentionner :

- *Art. L.122-6*

« Sauf convention contraire, l'assurance ne couvre pas les incendies directement occasionnés par les éruptions de volcan, les tremblements de terre et autres cataclysmes ».

Cet article peut être considéré comme tacitement abrogé.

- *Art. L.113-2*

« L'assuré est obligé

...

2° de déclarer exactement lors de la conclusion du contrat toutes les circonstances connues de lui qui sont de nature à faire apprécier par l'assureur les risques qu'il prend à sa charge.

...

4° de donner avis à l'assureur dès qu'il en a eu connaissance, et au plus tard dans les cinq jours, de tout sinistre de nature à entraîner la garantie de l'assureur ».

Cet article ne doit pas créer d'obligation particulière ou supplémentaire aux assurés dans le cas de catastrophes naturelles.

• *Art. L.121-13 (1^{er} alinéa)*

« Les indemnités dues par suite d'assurance contre l'incendie, contre la grêle, contre la mortalité du bétail, ou les autres risques, sont attribuées, sans qu'il y ait besoin de délégation expresse, aux créanciers privilégiés ou hypothécaires, suivant leur rang. »

Les indemnités résultant de la survenance de catastrophes naturelles doivent être incluses, ces catastrophes pouvant être considérées comme des « autres risques », selon les termes du présent article.

• *Art. L.122-3*

« Sont assimilés aux dommages matériels et directs les dommages matériels occasionnés aux objets compris dans l'assurance par les secours et par les mesures de sauvetage. »

Applicable dans le cas de l'assurance incendie, cet article est normalement applicable à l'assurance catastrophes naturelles, comme ne manqueront pas de le préciser les clauses-types prévues à l'article 3 de la proposition de loi.

4° *Le cumul d'assurances*

La proposition de loi soumise à notre examen est susceptible de rendre plus élevé le nombre de cas de *cumul d'assurances*. Un même bien, pour tout ou partie, risque d'être assuré en dommage par plusieurs compagnies d'assurance : incendie et dégât des eaux pour les immeubles, responsabilité civile et tierce collision pour les automobiles. Or, en cas de catastrophe naturelle, toutes ces polices ouvriront droit simultanément à la couverture de l'assuré.

Il conviendra donc de déterminer les contributions respectives de chaque assureur, ce qui risque d'allonger des procédures qui, dans l'esprit du législateur, doivent être nécessairement courtes. Force est de constater, au regard de cet objectif, le caractère inadapté des dispositions en vigueur du Code des Assurances. La proposition de loi déposée par nos collègues Georges Treille et Jean Cauchon (Sénat, n° 277, enregistrée le 4 mai 1981) tendant à modifier l'article L.121-4 du Code des Assurances expose avec clarté la nécessité d'une modification de ce Code. C'est pourquoi votre Commission vous proposera un article additionnel comportant *trois dispositions* essentielles, de nature à régler le problème général des cumuls d'assurances, plus particulièrement pour ce qui concerne l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

- Une sanction des assurances multiples cumulatives frauduleuses.
- Une solidarité entre les assureurs. *L'assuré pourra s'adresser à l'un quelconque des assureurs pour obtenir l'entier règlement du sinistre, sans avoir à attendre que s'effectue la répartition entre assureurs.*
- Une règle de répartition proportionnelle entre les assureurs de la charge du sinistre en cas d'assurances multiples cumulatives de bonne foi.

IV. — Urbanisme et assurance

La proposition de loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles établit, en son article 5, une relation étroite entre les types de dommages susceptibles d'être assurés et la délimitation, par un document d'urbanisme, de zones inconstructibles « à raison de l'existence reconnue d'un risque de catastrophe naturelle ».

A. — *L'identification des risques*

Le constat « technique » de l'existence d'un risque prévisible est plus ou moins avancé selon les types de risques : cartes Zermos (Zones exposées à des risques liés aux mouvements du sol) établies par la Direction de la Sécurité Civile, plan des zones exposées aux avalanches établi conjointement par le Ministère de l'Agriculture et le Ministère

chargé de l'Urbanisme, inventaire des zones inondables de la France établi par le B.C.E.O.M. (Bureau central d'Etudes pour les Equipements d'Outre-Mer), délimitation des cantons à sismicité faible, moyenne ou forte par le D.T.U. « règles parasismiques 1969 ».

Ce constat technique sera accéléré et affiné avec la mise en place de la « Commission nationale de cartographie des risques naturels majeurs », à l'initiative du *Commissariat à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs*.

B. — *La réglementation liée aux risques*

En l'état actuel du droit, les possibilités de traduction réglementaire sont variées. L'existence reconnue d'un risque peut conduire soit à l'établissement de *servitudes d'utilité publique* (plans de surfaces submersibles par exemple) soit à la délimitation de zones de risques, dotées d'un règlement spécifique, par un *plan d'occupation des sols*, soit à la délimitation d'un *périmètre de risques en application de l'article R 111.3* du code de l'urbanisme.

De plus, il faut souligner que les règles édictées dans le cadre de ces diverses procédures sont de nature multiples : elles vont de l'inconstructibilité totale, en des secteurs ponctuels (couloir d'avalanche) à des simples prescriptions liées au permis de construire, lesquelles prescriptions peuvent être des obligations précises (règle d'implantation) ou des obligations de résultat, laissant au pétitionnaire la responsabilité des techniques mises en œuvre pour atteindre ce résultat ou satisfaire à une norme.

Enfin, l'existence reconnue d'un risque peut conduire, selon les types de risques, soit à une réglementation concernant une zone délimitée de façon relativement fine lorsque le risque peut être localisé avec précision (couloir d'avalanche) soit à une réglementation concernant une zone très vaste, où il y a probabilité de sinistre, sans que le risque puisse par nature être localisé (cantons à sismicité moyenne par exemple).

C. — *Réglementation et ouverture du droit à indemnisation*

1° *Un système inadapté*

Compte tenu de la diversité technique et de l'hétérogénéité juridique des sources réglementaires, il semble donc que les dispositions de

la proposition de loi, telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale, ne soient pas pleinement satisfaisantes, dans la mesure où l'article 5 ne prend pas en compte la diversité des situations possibles : les « zones définies comme inconstructibles par un document d'urbanisme » ne couvrent qu'une faible partie des zones à réglementation d'urbanisme particulière à raison de l'existence reconnue d'un risque.

Une telle rédaction constituerait par ailleurs une source de contentieux, puisqu'il suffirait que le règlement d'une zone inconstructible fasse place à quelques exceptions, par exemple les constructions de hangars agricoles, pour que lui soit dénié le caractère d'inconstructibilité au regard de la lettre de l'article 5.

2° *Un système inachevé*

Ce système semble, en outre, inachevé, en ce qu'il ne distingue pas clairement les divers cas de figure susceptibles d'apparaître selon que les constructions ont été édifiées avant ou après la délimitation de zones de risques à réglementation particulière, et selon que la délimitation de ces zones a été effectuée antérieurement ou postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

Ce faisant, le dispositif mis en place risque de susciter des effets pervers, dès lors que la délimitation d'un périmètre de risques dans un secteur où sont déjà implantées des constructions se traduit en fait par la délimitation d'un périmètre de non-indemnisation. De fortes pressions, se feront jour pour que ces périmètres ne soient pas délimités, ou, s'ils le sont déjà, pour qu'ils soient réduits ou supprimés.

3° *Un système obscur*

Quant au deuxième alinéa de l'article 5, il introduit une certaine confusion puisqu'il se réfère à la notion de construction édifiée par dérogation dans une zone inconstructible préalablement délimitée par un document d'urbanisme. En effet, « les règles et servitudes définies par un plan d'occupation des sols ne peuvent faire l'objet d'*aucune dérogation* à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes ». Le fait que le deuxième alinéa vise le cas d'un immeuble « régulièrement construit en vertu d'une dérogation » semble écarter l'hypothèse de la construction illicite, sans permis de

construire. Est-ce à dire que la « dérogation » s'entend ici au sens de construction admise à titre d'exception par le règlement du P.O.S. (Plan d'Occupation des sols) nonobstant la quasi-inconstructibilité de la zone ?

A l'évidence, il convient de clarifier cet article.

V. — Catastrophes naturelles et calamités agricoles

L'institution d'un système d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles de caractère général soulève le double problème de sa comparaison et de sa compatibilité avec le système spécifique des calamités agricoles, créé par la loi du 10 juillet 1964 (1).

A. — *Compatibilité*

Elle apparaît doublement garantie.

D'une part, la proposition de loi prévoit, en son article 7, que son champ d'application exclut les calamités agricoles. D'autre part, la loi de 1964 dispose, en son article 2, alinéa 4, que : « Lorsque, en raison de leur importance et de leur étendue, les dommages n'ont pas un caractère spécifiquement agricole tel qu'il est défini au premier alinéa de cet article, mais prennent le caractère de *calamités publiques*, leur réparation n'est pas assurée dans le cadre de la présente loi mais relève de dispositions spéciales visant les calamités publiques ». En l'occurrence, ces dispositions spéciales deviendront, si elle est adoptée, les dispositions de la proposition de loi sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

B. — *Comparaisons*

1° *La comparaison philosophique* met en évidence une opposition majeure : les indemnisations proviennent dans un cas d'un Fonds National de Garantie alimenté pour moitié par des concours budgétaires de l'Etat, dans l'autre du produit de primes ou cotisations additionnelles versées par les assurés eux-mêmes.

(1) Pour une étude approfondie des conditions de réparation des dommages occasionnés par des calamités agricoles, on se reportera au rapport d'information du Sénat (n° 320, 18-06-80), fait par un groupe d'études composé de membres de la Commission des Affaires économiques et du Plan.

2° *La comparaison technique* met en valeur un certain nombre de dispositions homothétiques : définition de la catastrophe naturelle, nécessité de mise en œuvre de moyens de lutte et de prévention, délai limite théorique d'indemnisation, financement partiel ou total, selon les cas, par des primes ou cotisations additionnelles aux polices d'assurance dommages ou d'assurance automobile obligatoire.

3° *La comparaison humaine met en lumière des inégalités entre les deux types d'indemnisation.*

Le système général est *plus souple* dans ses conditions d'ouverture puisqu'il vise tous les dommages alors que la loi de 1964 ne vise que « les dommages non assurables d'importance exceptionnelle ». Il est *plus efficace* dans ses procédures car le délai maximal d'indemnisation serait de 3 mois contre 6 mois dans le régime des calamités agricoles, qui se traduit d'ailleurs, dans la réalité, par des délais effectifs beaucoup plus importants. Il est *plus généreux* en tant qu'il ne fixe pas de plafond d'indemnisation, celui-ci étant théoriquement fixé à 75 % (article 4 de la loi précitée de 1964) pour les calamités agricoles, et dans la réalité des cas à 35 % environ. Il est *plus protecteur* enfin, puisque l'équilibre du système est garanti par l'Etat au niveau de la réassurance, alors que les dommages agricoles ne sont indemnisés que dans la limite des ressources du Fonds National de Garantie.

Certes, les financements sont différents, couverts en totalité par les assurés dans un cas, pour moitié seulement dans l'autre. De même, les objectifs sont différents : garantie accordée aux biens dans le régime général, garantie accordée aux revenus de l'exploitation dans le régime agricole. Enfin, l'application concrète de la loi sur les calamités agricoles s'est révélée moins limitative, pour ne pas dire plus, que ne le prévoyait le texte fondateur.

Cependant, votre rapporteur estime que deux mesures doivent être prises pour rendre possible l'adoption du texte :

a) Demander à M. le Ministre de l'Economie et des Finances de confirmer, en les précisant, les engagements qu'il a pris à l'égard du Parlement à la tribune de l'Assemblée nationale :

« Les agriculteurs ont bénéficié, avant les autres, grâce à la loi de 1964, d'un système qui devait couvrir spécifiquement les calamités agricoles. Vous savez comme moi combien il a été difficile, dans l'application de cette loi, de distinguer les calamités spécifiquement

agricoles des autres calamités. La première réponse que l'on peut apporter est que, pour ce qui est des calamités naturelles, telles que nous les entendons dans le présent débat, les agriculteurs sont, pour leurs biens privés, couverts par la loi. Cela étant, pour le reste — qui est très important pour eux puisqu'il s'agit du produit de leur exploitation — *nous ne devons pas donner le sentiment que l'agriculture, après avoir été en avance, serait en retard.*

C'est pourquoi, en ce qui concerne l'indemnisation au titre des calamités agricoles en cas de catastrophes naturelles n'ayant pas un caractère spécifiquement agricole — vous m'excuserez d'employer cette formule, mais je suis ligoté par la loi de 1964 — le rapporteur et plusieurs orateurs ont fait observer que le régime prévu par la loi du 10 juillet 1964, notamment par son article 2, ne serait plus adaptée, ni du point de vue de l'équité, ni du point de vue de la cohérence juridique, après l'adoption de la présente proposition de loi.

Le Gouvernement considère, pour sa part, que ce texte, qui constituait, à l'époque où il a été adopté, un progrès considérable, a probablement vieilli dans certaines de ses dispositions. Il a pris note des observations qui lui ont été présentées. Il estime toutefois qu'aucune disposition nouvelle ne doit être adoptée à la hâte, dans une précipitation qui ne ferait qu'accroître les difficultés.

Un bilan de la loi de 1964 doit être établi. Et nous devons traiter l'exploitation agricole en tant qu'activité économique sur un même plan d'équité que l'exploitation industrielle ou l'exploitation de services marchands. Autrement dit, en tout état de cause, le *Gouvernement entame un réexamen des dispositions de la loi de 1964* qui concernent les catastrophes naturelles ayant le caractère de calamité publique pour que l'indemnisation des agriculteurs qui se trouveraient dans cette situation intervienne de manière équitable.

Ce réexamen concernera également, bien entendu, l'équilibre financier de ce type d'indemnisation, qui, vous le savez, repose pour partie sur l'Etat et pour partie sur une contribution des agriculteurs, ce qui n'a pas été sans créer certains problèmes et sans amenuiser la couverture du risque des agriculteurs.

J'en prends aujourd'hui l'engagement au nom du Gouvernement. J'avais songé, à un moment, à déposer un amendement permettant de régler le problème, mais traiter celui-ci dans la hâte aurait eu bien des inconvénients. Le Gouvernement y réfléchira avec le Parlement et les commissions des lois des deux assemblées. »

b) Disposer, par voie d'amendement, que les biens privés, les récoltes engrangées, et le cheptel mort seront couverts par la loi sur les catastrophes naturelles. Préciser, en outre, que les contrats d'assurance dommages spécifiques (grêle, mortalité du bétail) ne donneront pas lieu au versement de la prime ou cotisation additionnelle.

TROISIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Principe de l'indemnisation des dommages occasionnés par des catastrophes naturelles par la technique de l'assurance

L'article premier pose les principes applicables au nouveau régime de garantie des dommages causés par les catastrophes naturelles :

- *le droit à l'indemnisation est ouvert à toute personne physique ou morale, autre que l'Etat, qui a souscrit une police d'assurance incendie, une assurance dommage pour son automobile, ainsi que tout contrat garantissant des dommages aux biens (tous risques chantiers, bris de machines, contenu du congélateur, dégât des eaux,...). La grande majorité des propriétaires d'habitation, comme des locataires (l'article 9 du projet de loi bailleurs-locataires leur en faisant obligation) ont souscrit une police spécifique ou multirisques leur ouvrant ce droit ;*

- *ce droit à indemnisation s'applique aux dommages « ayant pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, compte tenu des techniques habituellement mises en œuvre pour les prévenir. »*

Cette définition est voisine de celle contenue dans l'article 2 de la loi du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles. Elle est incitative à la prévention des risques par toutes les techniques utilisables à l'époque où le dommage s'est produit. Si la cause déterminante n'est pas « l'agent naturel » mais le « défaut de mesures normales de prévention », la garantie ne jouera pas.

Ce droit à indemnisation s'applique également aux pertes d'exploitation lorsque l'assuré a souscrit une police pertes d'exploitation complémentaire à sa police incendie.

- L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel.

Votre commission vous propose **trois amendements** visant à modifier la rédaction des trois premiers alinéas.

A l'article premier, il convient, pour des raisons d'équité, *d'étendre le droit à l'indemnisation* à tous les détenteurs d'un contrat d'assurance automobile obligatoire et non pas seulement aux seuls détenteurs d'un contrat dommages (c'est-à-dire tierce collision ou tous risques), ainsi que de préciser que tous les véhicules terrestres à moteur sont visés. Au plan rédactionnel, il paraît souhaitable d'apporter deux modifications :

- préciser que seuls les biens *situés en France* seront indemnisés. La rédaction initiale pourrait permettre en effet, si la clause de territorialité n'était pas bien spécifiée, à un Français d'assurer en France ses biens situés à l'étranger contre les effets de catastrophes naturelles survenues à l'étranger ;

- préciser que chaque contrat donne droit à indemnisation pour les biens assurés par ce contrat. La rédaction initiale pourrait donner lieu à une interprétation extensive : la seule possession d'un contrat spécifique ouvrant droit à l'indemnisation de *tous les biens* de l'assuré.

Au deuxième alinéa, l'amendement consiste à modifier la rédaction initiale pour *éviter une énumération* (entreprises industrielles, artisanales ou commerciales) susceptible de révéler des failles, comme pour les exploitations agricoles comportant des installations du type fromagerie. L'amendement vise également à remplacer l'expression « pour le quantum assuré » par l'expression « dans les conditions fixées au contrat correspondant » car ces contrats d'assurance pertes d'exploitation contiennent des clauses spécifiques relatives à la durée de l'indemnisation, au versement d'acomptes, etc.

Au troisième alinéa, l'amendement tend à préciser la nature des dommages indemnisables en ajoutant les mots « *matériels directs* ». Ces mots permettent de déterminer précisément la nature des dommages couverts (atteintes à la structure et à la substance de la chose), et d'éviter ainsi des incertitudes génératrices de contentieux sur l'étendue de l'indemnisation prévue par la loi, qui porte sur les biens eux-mêmes

et ne vise pas les pertes indirectes éventuelles liées à la catastrophe naturelle, ni la privation de jouissance ou le préjudice d'agrément.

Cet amendement tend également à préciser le sens des termes « compte tenu des techniques habituellement mises en œuvre pour les prévenir ». Cette expression, qui a acquis un sens relativement précis dans la jurisprudence liée aux calamités agricoles, semble ici un peu floue. Elle pourrait être utilement remplacée par les mots : « lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises ».

Votre commission a longuement débattu du mode de constatation des catastrophes naturelles, en évoquant les mérites respectifs de la voie contractuelle, de l'arrêté préfectoral ou de l'arrêté interministériel. Elle vous propose d'adopter un **quatrième amendement** tendant à réserver l'arrêté préfectoral aux catastrophes ne concernant qu'un département et l'arrêté interministériel aux catastrophes touchant plusieurs départements. Cette dernière formule apparaît cependant *lourde* et inadaptée aux petits sinistres, *redondante* car lorsque la catastrophe est importante la constatation par arrêté devient superflue, difficilement *compatible* avec la logique de l'assurance retenue par le texte, *mal motivée* enfin. En effet, la majorité de l'Assemblée nationale n'a adopté cette procédure, par voie d'amendement, qu'en raison d'une méfiance systématique envers les assureurs. Il convient pourtant de rappeler, pour les contrats concernés, que les entreprises nationalisées et les entreprises mutuelles, qui ne sont pas gouvernées par la recherche du « profit » systématique, représentent les 2/3 du marché concerné.

Cependant, en raison du caractère novateur de cette proposition de loi, il est apparu souhaitable à votre commission de conserver cette procédure d'arrêté pour une période transitoire suffisamment longue afin qu'une jurisprudence puisse se dégager utilement.

Sous réserve de ces observations et des amendement qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 2

Financement et mise en œuvre de la garantie

L'article 2 prévoit la mise en œuvre du droit à l'indemnisation par l'insertion, dans les contrats d'assurance incendie-dommages aux

d'une clause étendant la garantie aux dommages causés par les catastrophes naturelles. Cette clause est insérée *obligatoirement* dans tous les contrats de ce type.

Le texte précise que les entreprises d'assurances ne pourront prévoir ni abattement ni exclusion d'un bien pour l'indemnisation des dommages couverts par la garantie.

La prime complémentaire mise à la charge de l'assuré résultera de la fixation d'un taux par décret applicable à toutes les polices visées à l'article premier. Puisqu'il existe plusieurs catégories différentes de polices auxquelles pourra être « annexée » la garantie contre les catastrophes naturelles, il faut prévoir que le taux de la majoration puisse être différent suivant ces catégories. Par exemple la majoration sera plus forte si elle s'applique à une police « incendie » simple que si elle s'applique à une police « incendie-vol-dégâts des eaux », de montant plus élevé.

Votre commission vous propose quatre amendements.

A l'alinéa premier, il semble nécessaire de préciser les dommages indemnisables, par référence à l'article premier.

Le deuxième amendement consiste simplement à faire passer en seconde position le troisième alinéa de l'article tel qu'adopté par l'Assemblée nationale.

Au troisième alinéa (ancien quatrième alinéa du texte initial), le troisième amendement vise à apporter un certain nombre de modifications.

- Il s'agit tout d'abord d'ajouter le terme *cotisation* après le terme prime, conformément à l'article R 322-42 du Code des Assurances qui dispose :

« Les sociétés d'assurance à forme mutuelle garantissent à leurs sociétaires, moyennant le versement d'une *cotisation* fixe ou variable, le règlement intégral de leurs engagements en cas de réalisation des risques dont elles ont pris la charge ».

- il s'agit ensuite de remplacer le décret annuel par un *arrêté* afin de rendre la gestion de ce risque aussi souple que possible, conformément d'ailleurs à la pratique instaurée depuis 1945.

- il s'agit enfin, et surtout, de modifier l'assiette et le taux de la prime additionnelle, dans un double souci d'équité et d'efficacité.

Cette modification revient à remplacer l'assiette actuelle, c'est-à-dire la prime du contrat donnant droit à indemnisation, par les *capitaux assurés* dans tous les cas où cela sera possible. En effet, la prime du contrat porteur est calculée en fonction du risque couvert.

A titre d'exemple, la prime incendie d'un teinturier peut être de 5 à 10 fois plus importante que la prime incendie d'un serrurier. Il n'est donc pas souhaitable de reproduire cette hiérarchie vis-à-vis des catastrophes naturelles, alors même que ce teinturier et ce serrurier y seront exposés dans des conditions strictement identiques. C'est pourquoi la référence aux capitaux assurés paraît s'imposer.

En ce qui concerne le taux, il s'agit d'un système plus souple que celui adopté par l'Assemblée nationale, mais qui en conservera toutes les spécificités.

Le taux plancher correspond à un *taux de solidarité*. Il convient, en effet, que ce principe soit mis en œuvre conformément au Préambule de la Constitution, qui dispose : « La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ».

Le taux plafond correspond à un *taux de risque acceptable*. Il importe en effet d'éviter que la prime additionnelle ne soit calculée d'une manière purement actuarielle. En effet, ce calcul, appliqué aux habitations situées dans des zones de risques, notamment des zones inondables, aboutirait à des sommes importantes que les assurés ne pourraient déboursier. Il conduirait en outre ces mêmes assurés à résilier, par exemple, leur police incendie, ce qui n'est pas acceptable.

A l'intérieur de ces deux taux, la concurrence pourra jouer entre les compagnies d'assurance.

Au début de l'application de cette loi, le taux plancher et le taux plafond seront extrêmement voisins, se rapprochant ainsi de la prime unique retenue par l'Assemblée nationale. Cependant, au cours du temps, trois phénomènes se produiront :

- la cartographie des risques sera affinée,
- les entreprises d'assurance disposeront de statistiques,
- les citoyens connaîtront leurs droits, mais aussi leurs devoirs à l'égard de cette loi.

Il sera donc possible d'écarter les taux, afin d'arriver à une meilleure responsabilisation des assurés, à une solidarité plus réelle, à l'application plus satisfaisante de la logique de l'assurance.

Le quatrième amendement, sous-amendé par M. Dumont, tend à modifier le quatrième alinéa, afin, d'une part, de mieux préciser la date de départ du délai de trois mois, d'autre part, de remplacer le terme « victimes » par le terme plus approprié de « assurés », enfin de préciser que ce délai de trois mois ne fait pas obstacle à des dispositions conventionnelles plus favorables, comme le versement d'acomptes dans le cas de la police pertes d'exploitations.

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 3

Caractère d'ordre public de la clause de garantie

Cet article vise à conférer le caractère d'ordre public à la clause de garantie qui sera insérée dans tous les contrats ouvrant droit à indemnisation contre les effets des catastrophes naturelles.

Votre commission vous soumet **deux amendements**.

A l'alinéa premier, il convient de remplacer la date du 31 mai par une date certaine et indépendante de la durée de la procédure parlementaire, soit « *dans un délai d'un mois à compter de la promulgation de la présente loi* ». Au plan rédactionnel, il semble opportun de préciser que les contrats dont il est fait état sont les contrats visés à l'article premier. Cette précision doit être apportée dès la premier alinéa, et non au second, comme dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Au deuxième alinéa, le deuxième amendement tend à remplacer le mot *décret* par le mot *arrêté*, et à ne plus préciser les contrats concernés.

Sous réserve de ces amendements, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 4

Art. L. 431-3 du Code des assurances : réassurance des compagnies auprès de la Caisse centrale de réassurance

L'article 4 tend à compléter l'article L. 431-3 du Code des assurances, afin d'autoriser la C.C.R. à pratiquer la réassurance des compagnies assurant le risque « catastrophes naturelles ». L'article 431.3 est ainsi rédigé :

Article L. 431-3

« La caisse centrale de réassurance, agissant avec la garantie de l'Etat, est habilitée à pratiquer les opérations d'assurance ou de réassurance des risques résultant de faits à caractère exceptionnel, tels qu'états de guerre étrangère ou civile, atteintes à l'ordre public, troubles populaires, conflits de travail, lorsque ces risques naissent de l'utilisation de moyens de transports de toute nature, ou se rapportent à des biens en cours de transport ou stockés, et à conclure les traités de réassurance mentionnés à l'article L. 431-12. »

La Caisse centrale de réassurance « est un établissement public de caractère commercial, doté de l'autonomie financière et placé sous l'autorité du ministre de l'Economie et des Finances » (art. L. 431-1). Elle peut conclure, dans des conditions fixées par décret, des traités de réassurance de toute nature avec les entreprises françaises et étrangères de réassurance (art. L. 431-2). Son conseil d'administration comprend, outre le directeur général, nommé par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances, les personnes suivantes :

- trois membres nommés par le ministre de l'Economie et des Finances sur proposition du Conseil national des assurances ;
- trois membres représentant l'Etat, désignés par le ministre de l'Economie et des Finances ;
- trois représentants des assurés agricoles, industriels et particuliers désignés par le Ministre du proposition des organisations nationales qualifiées ;
- trois représentants des salariés des assurances, désignés par les organisations syndicales les plus représentatives.

Elle bénéficie de la garantie de l'Etat.

Votre commission vous soumet **un amendement** visant à supprimer la deuxième phrase de cet article. Cette phrase n'apporte aucune information complémentaire par rapport à la première. Elle est en outre susceptible de soulever des problèmes de conformité avec la directive communautaire du 24 février 1964 sur la réassurance.

Sous réserve de cet amendement, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 5

Zones exposées aux risques

L'article 5 autorise les compagnies d'assurance à refuser d'étendre leur garantie, prévue à l'article 2, dans le cas où le bien, ou l'activité à assurer, se situe dans une zone définie, antérieurement à son installation, comme inconstructible par les documents d'urbanisme en vigueur. Il s'agit de renforcer la prévention des risques en dissuadant toute construction nouvelle dans les zones dangereuses.

Dans les cas où, malgré le caractère inconstructible d'une zone déterminée, un immeuble ou un bien y a été implanté à la suite d'une dérogation, le texte autorise les compagnies d'assurance à se retourner, en cas de sinistre, et après avoir indemnisé l'assuré, contre l'autorité administrative (normalement l'Etat) qui a accordé la dérogation.

Cet article vise un objectif qui emporte l'adhésion mais sa rédaction soulève de graves problèmes, car elle tend à lier d'une manière non satisfaisante urbanisme et assurance.

- Il propose une définition de l'inconstructibilité qui n'est pas compatible avec le droit actuel de l'urbanisme (inconstructibilité pour des raisons autres que l'existence d'un risque de catastrophe naturelle, servitudes d'utilité publique, périmètres de risques en application de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme).

- Il vise des possibilités de dérogation qui sont interdites par le Code de l'urbanisme, texte qui ne permet que des « adaptations mineures ».

Enfin, et peut-être surtout, il constitue une incitation négative à la prise de mesures d'interdiction de construire, mettant ainsi gravement

en cause la politique de l'urbanisme notamment en ce qui concerne l'adoption de P.O.S.

Votre commission vous propose un *amendement* portant nouvelle rédaction de l'article. Il vise à rendre obligatoire l'élaboration de plans d'exposition aux risques par l'Etat. Ces plans détermineront des zones inconstructibles dans lesquelles les compagnies d'assurance n'auront plus obligation d'étendre leur garantie pour les biens et activités qui y sont situés, à l'exception des biens et des activités régulièrement construits ou effectuées avant la publication du plan d'exposition aux risques.

Pour les biens et activités situés dans des zones à risques, mais non classées inconstructibles à ce titre, comme pour les biens existant préalablement à la publication d'un plan, les entreprises d'assurance seront tenues d'étendre leur garantie.

Cependant, on ne peut exclure l'hypothèse que ces entreprises, eu égard à la probabilité d'occurrence de la catastrophe, ne soient tentées de résilier, par exemple, la police d'assurance incendie qui, elle seule, ouvre droit à la garantie contre les effets des catastrophes naturelles. La résiliation d'une police incendie, sous réserve de quelques dispositions d'ordre général, peut être effectuée dans les conditions fixées au contrat, car elle n'est pas obligatoire. La présente proposition de loi risquerait ainsi d'être tournée.

L'amendement propose donc la création d'un bureau central de tarification, analogue aux bureaux de tarification qui ont été créés lorsqu'une assurance a été rendue obligatoire (art. L 212-1 du Code des assurances pour les automobiles, L. 243-4 pour l'assurance des travaux de bâtiment, L. 220-5 pour l'assurance des engins de remontée mécanique). L'entreprise d'assurance, comme l'assuré, pourrait donc saisir ce bureau, qui déterminera les conditions d'assurance. L'amendement dispose enfin qu'une fraction des primes additionnelles, fixée par décret, pourra être affectée au financement de l'élaboration des plans d'exposition aux risques.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet amendement qui tend à modifier la rédaction de l'article dans sa totalité.

Article 6

Inapplicabilité de la loi aux départements d'outre-mer

Cet article a pour objet d'exclure les départements d'outre-mer du champ d'application de la loi. Dans ces départements, en effet, l'assurance est peu développée, se heurte à certaines résistances ainsi qu'à des difficultés de recouvrement. Même la loi du 31 décembre 1974, organisant dans les D.O.M. un régime de garantie contre les calamités agricoles, n'a pu être à ce jour mise en application à défaut de l'insertion dans une loi de finances d'une disposition fixant le taux de la contribution additionnelle aux cotisations d'assurance garantissant les exploitations agricoles.

Spécialement exposés aux cyclones (« David » et « Frédéric » en août 1979, « Allen » en août 1980 pour les Antilles ; « Hyacinthe » en janvier 1980 à la Réunion), les D.O.M. continueront de bénéficier d'une indemnisation publique tant pour les biens professionnels et les pertes de fonds, que pour les biens privés. Le fonds de secours conservera donc toute son utilité.

Précisons enfin que les territoires d'outre-mer sont également exclus du champ d'application de la loi, cette exclusion résultant, à la différence des départements d'outre-mer, de l'absence d'une mention les désignant expressément dans le texte de la loi.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose l'adoption sans modification de cet article.

Article 7

(Maintien du régime spécifique de garantie des calamités agricoles)

Comme le prévoyait le texte initial de la proposition de loi (n° 528), cet article tend à exclure du champ d'application de la loi les dommages causés aux exploitations agricoles ; ces dommages restent donc régis par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.

Votre commission vous propose un amendement visant à modifier la rédaction initiale de l'article et deux autres amendements tendant à insérer des alinéas additionnels.

Le premier amendement est relatif à l'inclusion dans le champ d'application de la présente loi des récoltes engrangées et du cheptel mort. En effet, dans le droit des assurances, les récoltes rentrées et le cheptel mort sont considérés comme faisant partie du contenu des bâtiments et relèvent donc de la nouvelle garantie catastrophes naturelles. Cet amendement tend également à apporter deux précisions d'ordre formel à la rédaction initiale de l'article. La dernière phrase de l'amendement vise enfin à supprimer une discordance possible entre l'article 7 de la présente proposition de loi et l'alinéa 3 de l'article 2 de la loi du 10 Juillet 1964.

Le deuxième amendement vise à exclure du champ d'application de la loi un certain nombre de contrats spécifiques. Il convient de ne pas inclure dans le champ d'application de la proposition de loi les dommages couverts par des contrats d'assurances aériennes ou maritimes. Les catastrophes naturelles sont considérées dans ces contrats comme des risques ordinaires et les dommages qu'elles occasionnent sont normalement garantis. Il en va de même des contrats couvrant les marchandises transportées par voies terrestre, aérienne ou fluviale, les contrats correspondants couvrant automatiquement les catastrophes naturelles. Enfin, il semble souhaitable d'exclure également les dommages aux constructions, qui font l'objet de l'obligation d'assurance « dommages-ouvrage » prévue à l'article L. 242-1 du Code des Assurances. Cette assurance ne sert qu'à garantir le préfinancement des dommages de la nature de ceux dont sont responsables les constructeurs sur le fondement de l'article 1792 du Code Civil. Les catastrophes naturelles n'entrent évidemment pas dans cette définition.

Le troisième amendement tire les conséquences financières des deux alinéas précédents. Les contrats évoqués à l'alinéa premier, essentiellement les assurances contre la grêle et les assurances mortalité du bétail, et les contrats visés à l'article 2, garantissent les assurés contre les effets des catastrophes naturelles. Il ne serait donc pas admissible, conformément à la logique du texte, de soumettre ces contrats au versement de la prime ou cotisation additionnelle. En l'absence d'une telle disposition, ces contrats donneraient lieu paradoxalement à la surprime « catastrophes naturelles », alors que les assurés n'auraient pas droit aux indemnités correspondantes. La surprime serait elle-même soumise à la contribution additionnelle au régime des calamités agricoles prévue par l'article 1635 bis A du Code général des Impôts.

Sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article additionnel (nouveau) après l'article 7

Cumul d'assurances

La proposition de loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles est susceptible de rendre plus élevé le nombre de cas de *cumul d'assurances*. Un même bien, pour tout ou partie, être assuré en dommage par plusieurs compagnies d'assurance : incendie et dégât des eaux pour les immeubles, responsabilité civile et tierce collision pour les automobiles. Or, en cas de catastrophe naturelle, toutes ces polices ouvriront droit simultanément à la couverture de l'assuré. Il conviendra donc de déterminer les contributions respectives de chaque assureur, ce qui risque d'allonger des procédures qui, dans l'esprit du législateur, doivent être nécessairement courtes. Force est de constater, au regard de cet objectif, le caractère inadapté des dispositions en vigueur du Code des Assurances. La proposition de loi déposée par nos collègues Georges Treille et Jean Cauchon (Sénat, n° 277, enregistrée le 4 mai 1981) tendant à modifier l'article L. 121-4 du Code des Assurances expose avec clarté la nécessité d'une modification de ce Code. C'est pourquoi la commission vous propose un article additionnel comportant trois dispositions essentielles, de nature à régler le problème général des cumuls d'assurances, plus particulièrement pour ce qui concerne l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

- Une sanction des assurances multiples cumulatives frauduleuses.
- Une solidarité entre les assureurs. *L'assuré pourra s'adresser à l'un quelconque des assureurs pour obtenir l'entier règlement du sinistre, sans avoir à attendre que s'effectue la répartition entre assureurs.*
- Une règle de répartition proportionnelle entre les assureurs de la charge du sinistre en cas d'assurances multiples cumulatives de bonne foi.

Sous le bénéfice des remarques précédentes, la commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel (nouveau) après l'article 7

Dispositions d'ordre public pour les assurances multiples

L'article L 111-2 du Code des Assurances énumère les dispositions de la partie du Code relative au contrat d'assurance auxquelles on peut déroger conventionnellement.

L'article additionnel tend en retirant de cette énumération l'article L 121-4 nouveau relatif aux assurances cumulatives, à le rendre d'ordre public dans ses divers éléments :

- obligation pour l'assuré de déclarer les assurances multiples cumulatives,
- nullité des assurances multiples cumulatives frauduleuses,
- solidarité dans les rapports assuré-assureurs et répartition proportionnelle dans les rapports entre assureurs.

Cet amendement introduit une symétrie avec le cas de surassurance par un seul contrat, prévu par l'article L 121-3, et qui est d'ordre public. Il importe en effet que le principe indemnitaire ne puisse être mis en échec par la volonté des parties, aussi bien par assurances multiples cumulatives que par surassurance.

Sous le bénéfice des remarques précédentes, la commission vous propose d'adopter cet article additonnel.

Article additionnel (nouveau) après l'article 7

Mise en vigueur de dispositions d'ordre public

Cet article additionnel a pour objet d'appliquer aux contrats en cours les nouvelles modalités proposées en cas d'assurances cumulatives non frauduleuses dans les rapports avec les assurés et entre assureurs.

En revanche, la nullité des assurances cumulatives frauduleuses ne s'appliquerait qu'aux contrats nouvellement souscrits après l'entrée en vigueur de la loi.

Sous le bénéfice des remarques précédentes, votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

*

* *

Sous réserve des observations et des amendements qu'elle vous propose, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi.

QUATRIÈME PARTIE

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article premier

Les contrats d'assurance souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'Etat, et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages aux biens, ainsi que les dommages aux véhicules automobiles, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets de catastrophes naturelles.

La garantie prévue à l'alinéa précèdent couvre les pertes d'exploitation subies par les entreprises industrielles, commerciales et artisanales pour le quantum assuré dans le contrat.

Sont considérées comme les effets des catastrophes naturelles, au sens de la présente loi, les dommages ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, compte tenu des techniques habituellement mises en œuvre pour les prévenir.

L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel.

Art. 2

Les entreprises d'assurance doivent insérer dans les contrats visés à l'article premier une clause étendant leur garantie aux dommages occasionnés par des catastrophes naturelles.

Lorsque l'état de catastrophe naturelle a été constaté et que les dégâts ont été causés à des biens assurés, les indemnisations résultant de la clause visée à l'alinéa précédent doivent être attribuées aux victimes dans un délai

Article premier

Les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'Etat et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que tous les contrats d'assurance des véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles sur les biens faisant l'objet de tels contrats.

En outre, si l'accusé est couvert contre les pertes d'exploitation, cette garantie est étendue aux effets des catastrophes naturelles, dans les conditions prévues au contrat correspondant.

Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens de la présente loi, les dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1985, l'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté du représentant de l'Etat dans le département si la catastrophe ne concerne qu'un département, ou par un arrêté interministériel si la catastrophe concerne plusieurs départements.

Art. 2

Les entreprises...

...aux dommages visés au troisième alinéa dudit article.

La garantie ainsi instituée ne peut excepter aucun des biens mentionnés au contrat ni opérer d'abattement spécial sur la valeur qui y est portée.

Texte en vigueur

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

de trois mois à compter de la date de déclaration du sinistre par l'assuré.

(Cf. alinéa 4 de la colonne « Propositions de la commission »).

La garantie ainsi instituée ne peut excepter aucun des biens mentionnés au contrat ni opérer d'abattement spécial sur la valeur qui y est portée.

(Cf. alinéa 2 de la colonne « Propositions de la commission »).

Cette garantie sera couverte par une prime complémentaire à la police souscrite, individualisée dans l'avis d'échéance, et constituée par un pourcentage défini annuellement par décret et appliqué de façon uniforme pour tous les contractants ayant la même catégorie de police.

(Cf. alinéa 3 de la colonne « Propositions de la commission »).

Art. 3

A compter du 31 mai 1982, les contrats sont réputés, nonobstant toute disposition contraire, contenir une telle clause.

Des clauses types réputées écrites dans les contrats visés à l'article premier sont déterminées par décret avant cette date.

Art. 4

L'article L. 431-3 du code des assurances est complété par les dispositions suivantes :

« La caisse centrale de réassurance est habilitée à pratiquer les opérations

Elle est couverte par une prime ou cotisation additionnelle, individualisée dans l'avis d'échéance du contrat visé à l'article premier, et calculée à partir d'un taux compris entre un taux plancher et un taux plafond, définis par arrêté pour chaque catégorie de contrat. Ce taux est appliqué au montant de la prime ou cotisation principale ou au montant des capitaux assurés, selon la catégorie de contrat.

Les indemnisations résultant de cette garantie doivent être attribuées aux assurés dans un délai de trois mois à compter de la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies, sans préjudice de dispositions contractuelles plus favorables ou, jusqu'au 1^{er} janvier 1985, de la date de publication, lorsque celle-ci est postérieure, de la décision administrative constatant l'état de catastrophe naturelle.

Art. 3

Dans un délai d'un mois à compter de la date de promulgation de la présente loi, les contrats visés à l'article premier, sont réputés, nonobstant toute disposition contraire, contenir une telle clause.

Des clauses types réputées écrites dans ces contrats sont déterminées par arrêté avant cette date.

Art. 4

Alinéa sans modification.

« La caisse centrale...

Article L. 431-3

La caisse centrale de réassurance, agissant avec la garantie de l'Etat, est

Texte en vigueur

habilité à pratiquer les opérations d'assurance ou de réassurance des risques résultant de faits à caractère exceptionnel, tels qu'états de guerre étrangère ou civile, atteintes à l'ordre public, troubles populaires, conflits du travail, lorsque ces risques naissent de l'utilisation de moyens de transports de toute nature, ou se rapportent à des biens en cours de transport ou stockés, et à conclure les traités de réassurance mentionnés à l'article L. 431-12.

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles, avec la garantie de l'Etat, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. *Ce décret fixe l'ensemble des obligations de réassurance incombant aux entreprises d'assurance dans la gestion de cette branche de risques.*

Art. 5

L'obligation prévue aux articles premier et 2 ne s'impose pas aux entreprises d'assurance à l'égard des biens ou activités situés dans des zones définies comme inconstructibles par un document d'urbanisme légalement opposable, à raison de l'existence reconnue d'un risque de catastrophe naturelle.

Toutefois, lorsqu'un immeuble placé dans cette situation a été régulièrement construit en vertu d'une dérogation postérieure à la promulgation de la présente loi, les entreprises d'assurance ne peuvent refuser de contracter dans les conditions prévues à l'article premier, mais sont fondées à exiger de l'autorité ayant accordé la dérogation le montant des indemnisations mises à leur charge en cas de sinistre.

Art. 6

Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux départements d'outre-mer. Une loi ultérieure fixera

Propositions de la Commission

...par décret en Conseil d'Etat ».

Art. 5

L'Etat élabore, avant le 1^{er} janvier 1985, des plans d'exposition aux risques, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Dans les terrains classés inconstructibles par un plan d'exposition, l'obligation prévue à l'article 2 ne s'impose pas aux entreprises d'assurance à l'égard des biens et des activités visées à l'alinéa 2 de l'article premier, à l'exception, toutefois, des biens et des activités existant antérieurement à la publication de ce plan.

A l'égard des biens et des activités situés dans des terrains couverts par un plan d'exposition, qui n'ont cependant pas été classés inconstructibles à ce titre, ainsi qu'à l'égard des biens et des activités existants, tels que définis à l'alinéa précédent, les entreprises d'assurance peuvent exceptionnellement déroger aux dispositions de l'article 2, alinéas 3 et 4, sur décision d'un bureau central de tarification, dont les conditions de constitution et les règles de fonctionnement sont fixées par un décret en Conseil d'Etat. L'assuré peut également saisir directement ce bureau, qui fixe les conditions d'assurance.

Une fraction du produit des primes ou cotisations additionnelles, déterminée par décret, pourra être versée à l'Etat en vue de contribuer à l'établissement des plans d'exposition aux risques.

Art. 6

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. 2, alinéa 3

(Loi n° 64-706 du 10 juillet 1964)

Lorsque, en raison de leur importance et de leur étendue, les dommages n'ont pas un caractère spécifiquement agricole tel qu'il est défini au premier alinéa du présent article, mais prennent le caractère de calamités publiques, leur réparation n'est pas assurée dans le cadre de la présente loi mais relève de dispositions spéciales visant les calamités publiques.

Article L. 242-1

(Loi n° 78-12 du 4 janvier 1978,
art 12)

Toute personne physique ou morale qui, agissant en qualité de propriétaire de l'ouvrage, de vendeur ou de mandataire du propriétaire de l'ouvrage, fait réaliser des travaux de bâtiment, doit souscrire avant l'ouverture du chantier, pour son compte ou pour celui des propriétaires successifs, une assurance garantissant en dehors de toute recherche des responsabilités, le paiement des travaux de réparation des dommages de la nature de ceux dont sont responsables les constructeurs au sens de l'article 1792-1, les fabricants et importateurs ou le contrôleur technique sur le fondement de l'article 1792 du code civil.

Cette assurance prend effet après l'expiration du délai de garantie de parfait achèvement visé à l'article 1792-6 du code civil. Toutefois, elle garantit le paiement des réparations nécessaires lorsque :

— avant la réception, après mise en demeure restée infructueuse, le contrat de louage d'ouvrage conclu avec l'entrepreneur est résilié pour inexécution, par celui-ci, de ses obligations ;

— après la réception, après mise en

un régime adapté aux particularités de ces départements.

Art. 7

Sont exclus du champ d'application de la présente loi les dommages causés aux récoltes, aux cultures, aux sols et au cheptel qui restent régis par les dispositions de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964.

Art. 7

Sont exclus du champ d'application de la présente loi les dommages causés aux récoltes *non engrangées*, aux cultures aux sols et au cheptel *vif*, dont l'indemnisation reste régie par les dispositions de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 *modifiée*. Cette exclusion n'est applicable qu'en tant que les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 2 de la loi précitée n'ont pas été mises en œuvre.

Sont exclus également du champ d'application de la présente loi les dommages subis par les corps de véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux ainsi que les marchandises transportées et les dommages visés à l'article L. 242-1 du Code des assurances.

Les contrats d'assurance garantissant les dommages mentionnés aux alinéas précédents ne sont pas soumis au versement de la prime ou cotisation additionnelle.

Texte en vigueur

demeure restée infructueuse, l'entrepreneur n'a pas exécuté ses obligations.

Toute entreprise d'assurance agréée dans les conditions fixées par l'article L. 321-1 du présent code, même si elle ne gère pas les risques régis par les articles L. 241-1 et L. 241-2 ci-dessus, est habilitée à prendre en charge les risques prévus au présent article.

Article L. 121-4

Celui qui s'assure pour un même intérêt, contre un même risque, auprès de plusieurs assureurs doit, sauf stipulation contraire, donner immédiatement à chaque assureur connaissance de l'autre assurance.

L'assuré doit, lors de cette communication, faire connaître le nom de l'assureur avec lequel une autre assurance a été contractée et indiquer la somme assurée.

Quand plusieurs assurances sont contractées sans fraude, soit à la même date, soit à des dates différentes, pour une somme totale supérieure à la valeur de la chose assurée, elles sont toutes valables et chacune d'elles produit ses effets en proportion de la somme à laquelle elle s'applique, jusqu'à concurrence de l'entière valeur de la chose assurée.

Cette disposition peut être écartée par une clause du contrat adoptant la règle de l'ordre des dates ou stipulant la solidarité entre les assureurs.

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article additionnel (nouveau)
après l'article 7

L'article L. 121-4 du Code des assurances est remplacé par les dispositions suivantes :

Celui qui est assuré auprès de plusieurs assureurs par plusieurs polices, pour un même intérêt, contre un même risque, doit donner immédiatement à chaque assureur connaissance des autres assurances.

L'assuré doit lors de cette communication faire connaître le nom de l'assureur avec lequel une autre assurance a été contractée et indiquer la somme assurée.

Quand plusieurs assurances contre un même risque sont contractées de manière dolosive ou frauduleuse, les sanctions prévues à l'article L. 121-3, premier alinéa, sont applicables.

Quand elles sont contractées sans fraude, chacune d'elles produit ses effets dans les limites des garanties du contrat et dans le respect des dispositions de l'article L. 121-1, quelle que soit la date à laquelle l'assurance aura été souscrite. Dans ces limites, le bénéficiaire du contrat peut obtenir l'indemnisation de ses dommages en s'adressant à l'assureur de son choix.

Dans les rapports entre assureurs, la contribution de chacun d'eux est déterminée en appliquant au montant du dommage le rapport existant entre l'indemnité qu'il aurait versée s'il avait

Texte en vigueur

Article L. 111-2

Ne peuvent être modifiées par convention les prescriptions des titres I^{er}, II et III du présent livre, sauf celles qui donnent aux parties une simple faculté et qui sont contenues dans les articles L. 112-1, L. 112-5, L. 112-6, L. 113-10, L. 121-4 à L. 121-8, L. 121-12, L. 121-14, L. 122-1, L. 122-2, L. 122-6, L. 124-1, L. 124-2, L. 132-1, L. 132-10, L. 132-15, L. 132-18 et L. 132-19.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

été seul et le montant cumulé des indemnités qui auraient été à la charge de chaque assureur s'il avait été seul.

Article additionnel (nouveau)
après l'article 7

Dans l'article L. 111-2 du Code des assurances les termes « L. 121-4 à L. 121-8 » sont remplacés par les termes « L. 121-5 à L. 121-8 ».

Article additionnel (nouveau)
après l'article 7

Les deux derniers alinéas de l'article L. 121-4 du Code des assurances sont applicables aux contrats en cours, nonobstant toute disposition contraire.

CINQUIÈME PARTIE

Amendements présentés par la Commission

Article premier

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'Etat et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que tous les contrats d'assurance des véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles sur les biens faisant l'objet de tels contrats.

Amendement : Rédiger comme suit le second alinéa de cet article :

En outre, si l'assuré est couvert contre les pertes d'exploitation, cette garantie est étendue aux effets des catastrophes naturelles, dans les conditions prévues au contrat correspondant.

Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens de la présente loi, les dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises.

Amendement : Rédiger comme suit le quatrième alinéa de cet article :

Jusqu'au 1^{er} janvier 1985, l'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté du représentant de l'Etat dans le département si la catastrophe ne concerne qu'un département, ou par un arrêté interministériel si la catastrophe concerne plusieurs départements.

Art. 2

Amendement : Au premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

... occasionnés par des catastrophes naturelles...

par les mots :

... visés au troisième alinéa dudit article...

Amendement : Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

La garantie ainsi instituée ne peut excepter aucun des biens mentionnés au contrat ni opérer d'abattement spécial sur la valeur qui y est portée.

Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

Elle est couverte par une prime ou cotisation additionnelle, individualisée dans l'avis d'échéance du contrat visé à l'article premier, et calculée à partir d'un taux compris entre un taux plancher et un taux plafond, définis par arrêté pour chaque catégorie de contrat. Ce taux est appliqué au montant de la prime ou cotisation principale ou au montant des capitaux assurés, selon la catégorie de contrat.

Amendement : Rédiger comme suit le quatrième alinéa de cet article :

Les indemnisations résultant de cette garantie doivent être attribuées aux assurés dans un délai de trois mois à compter de la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies, sans préjudice de dispositions contractuelles plus favorables ou, jusqu'au 1^{er} janvier 1985, de la date de publication, lorsque celle-ci est postérieure, de la décision administrative constatant l'état de catastrophe naturelle.

Art. 3

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Dans un délai d'un mois à compter de la date de promulgation de la présente loi, les contrats visés à l'article premier, sont réputés, nonobstant toute disposition contraire, contenir une telle clause.

Amendement : Rédiger comme suit le second alinéa de cet article :

Des clauses types réputées écrites dans ces contrats sont déterminées par arrêté avant cette date.

Art. 4

Amendement : Supprimer la phrase :

Ce décret fixe l'ensemble des obligations de réassurance incombant aux entreprises d'assurance dans la gestion de cette branche de risques.

Art. 5

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

L'Etat élabore, avant le 1^{er} janvier 1985, des plans d'exposition aux risques, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Dans les terrains classés inconstructibles par un plan d'exposition, l'obligation prévue à l'article 2 ne s'impose pas aux entreprises d'assurance à l'égard des biens et des activités visées à l'alinéa 2 de l'article premier, à l'exception, toutefois, des biens et des activités existant antérieurement à la publication de ce plan.

A l'égard des biens et des activités situés dans des terrains couverts par un plan d'exposition, qui n'ont cependant pas été classés inconstructibles à ce titre, ainsi qu'à l'égard des biens et des activités existants, tels que définis à l'alinéa précédent, les entreprises d'assurance peuvent exceptionnellement déroger aux dispositions de l'article 2, alinéas 3 et 4, sur décision

d'un bureau central de tarification, dont les conditions de constitution et les règles de fonctionnement sont fixées par un décret en Conseil d'Etat. L'assuré peut également saisir directement ce bureau, qui fixe les conditions d'assurance.

Une fraction du produit des primes ou cotisations additionnelles, déterminée par décret, pourra être versée à l'Etat en vue de contribuer à l'établissement des plans d'exposition aux risques.

Art. 7

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Sont exclus du champ d'application de la présente loi les dommages causés aux récoltes non engrangées, aux cultures, aux sols et au cheptel vif, dont l'indemnisation reste régie par les dispositions de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 modifiée. Cette exclusion n'est applicable qu'en tant que les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 2 de la loi précitée n'ont pas été mises en œuvre.

Amendement : Ajouter un alinéa supplémentaire ainsi rédigé :

Sont exclus également du champ d'application de la présente loi les dommages subis par les corps de véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux ainsi que les marchandises transportées et les dommages visés à l'article L. 242-1 du Code des assurances.

Amendement : Ajouter un alinéa supplémentaire ainsi rédigé :

Les contrats d'assurance garantissant les dommages mentionnés aux alinéas précédents ne sont pas soumis au versement de la prime ou cotisation additionnelle.

Article additionnel (nouveau) après l'article 7

Amendement : Après l'article 7, ajouter un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :

L'article L. 121-4 du Code des assurances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Celui qui est assuré auprès de plusieurs assureurs par plusieurs polices, pour un même intérêt, contre un même risque, doit donner immédiatement à chaque assureur connaissance des autres assureurs.

L'assuré doit lors de cette communication faire connaître le nom de l'assureur avec lequel une autre assurance a été contractée et indiquer la somme assurée.

Quand plusieurs assurances contre un même risque sont contractées de manière dolosive ou frauduleuse, les sanctions prévues à l'article L. 121-3, premier alinéa, sont applicables.

Quand elles sont contractées sans fraude, chacune d'elles produit ses effets dans les limites des garanties du contrat et dans le respect des dispositions de l'article L. 121-1, quelle que soit la date à laquelle l'assurance aura été souscrite. Dans ces limites, le bénéficiaire du contrat peut obtenir l'indemnisation de ses dommages en s'adressant à l'assureur de son choix.

Dans les rapports entre les assureurs, la contribution de chacun d'eux est déterminée en appliquant au montant du dommage le rapport existant entre l'indemnité qu'il aurait versée s'il avait été seul et le montant cumulé des indemnités qui auraient été à la charge de chaque assureur s'il avait été seul. »

Article additionnel (nouveau) après l'article 7

Amendement : Après l'article 7, ajouter un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :

Dans l'article L. 111-2 du Code des assurances les termes « L. 121-4 à L. 121-8 » sont remplacés par les termes « L. 121-5 à L. 121-8 ».

Article additionnel (nouveau) après l'article 7

Amendement : Après l'article 7, ajouter un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :

Les deux derniers alinéas de l'article L. 121-4 du Code des assurances sont applicables aux contrats en cours, nonobstant toute disposition contraire.

ANNEXE

Liste des personnes entendues par votre Rapporteur

Mlle FACHE - Sous-Directeur au Ministère de l'Agriculture.

MM. Louis MOREAU, Directeur général, et Régis BELHOMME, Directeur de la Caisse centrale des Mutualités agricoles.

Mme LEDRU et M. VIE LESAGE - Commissariat à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs.

MM. FLORY, Délégué général, et LOHEAC, Directeur des Affaires internationales - Fédération française des Sociétés d'Assurances.

M. Jean-Claude GAILLOT, Conseiller technique au Cabinet de M. le ministre de l'Environnement.

MM. D'ESNEVAL, Sous-Directeur, THEVENOT et SCHONBACHLER - Direction des Assurances du Ministère des Finances.

Mme GUIGOU, Conseiller technique au Cabinet de M. le Ministre de l'Economie et des Finances.

M. HOCREITERE - Ministère de l'Urbanisme et du Logement.