



Université de Liège, Faculté de Droit
Unité de recherches en droit immobilier

Liège, le 21 avril 2004

Après-midi d'études

**ACTUALITÉ LÉGISLATIVE
EN DROIT IMMOBILIER
(2001 - 2003)**

En collaboration avec :

Postacademische vorming KULAK



*Postuniversitair
centrum
KULAK*

Institut professionnel des agents immobiliers (IPI)



Coordination : Pascale Lecocq et Yves-Henri Leleu (ULg)

L'assurance contre les catastrophes naturelles

Catherine PARIS,

Docteur en droit et collaboratrice à l'Université de Liège

I. Introduction

1. Traditionnellement, les risques catastrophiques sont considérés comme techniquement inassurables. Pour être assurables, les risques doivent, en effet, être dispersés ou disséminés. On entend par là que l'entreprise d'assurance doit grouper une multitude de risques dont une minorité seulement se réalisera. Comme ce sont des cotisations modérées versées par les assurés qui permettent d'indemniser les sinistrés, l'assureur doit tabler sur une disproportion énorme entre le nombre de risques et le nombre de sinistres. Autrement dit, il faut qu'une multitude de personnes soient exposées au même danger et, en outre, que celui-ci ne frappe que quelques-unes d'entre elles ou, à tout le moins, pas toutes simultanément. L'exigence de dispersion des risques est imposée par la technique de l'assurance (la mutualisation des risques); c'est une condition d'équilibre de l'entreprise.

L'impossibilité d'assurance concerne principalement certains fléaux naturels nettement localisés tels que les éruptions volcaniques qui frappent toujours les mêmes régions. Elle explique notamment l'exclusion des sinistres causés par la guerre, prévue à l'article 9 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre (ci après dénommée « loi de 1992 »).

Cependant, cette impossibilité n'est pas absolue. Des considérations sociales ont conduit le législateur à réglementer la couverture de certains risques catastrophiques. Il en va notamment pour les dommages résultant d'un attentat. Depuis 1988, leur garantie est obligatoirement comprise dans l'assurance incendie¹²¹. Cette mesure a été décidée à la suite de la vague d'attentats terroristes que la Belgique a connue au début des années 1980. L'assurance incendie reste facultative mais, si elle est souscrite, elle doit nécessairement comprendre une garantie spécifique « attentats ».

Après les grandes tempêtes de 1990, une discussion s'est engagée pour offrir, selon la même formule, une couverture contre les catastrophes naturelles, incluant les inondations, glissements des terrains, tempêtes et tremblements de terre. L'indemnisation par le Fonds des calamités étant

¹²¹ Article 4, §1^{er}, de l'arrêté royal du 1^{er} février 1988 réglementant l'assurance contre l'incendie et d'autres périls, en ce qui concerne les risques simples; à présent il s'agit de l'article 3, §1^{er}, de l'arrêté royal du 24 décembre 1992 portant le même intitulé. Voy. L. SCHUERMANS, « L'assurance et le risque de terrorisme », in *Les assurances de l'entreprise*, actes du colloque organisé à l'Université libre de Bruxelles les 20 et 21 octobre 1988, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 265-282. Dans la foulée, la garantie des dommages résultant d'un conflit du travail a été annexée de la même manière.

trop lente, plafonnée et, de plus, aléatoire (la calamité doit être reconnue par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres), l'idée fut de faire appel aux assureurs privés tout en prévoyant une garantie des pouvoirs publics pour les sinistres d'une exceptionnelle gravité. Un premier pas fut franchi en 1995 quand le législateur a complété l'assurance incendie par une couverture spécifique contre le péril « tempête »¹²². Il aura fallu treize ans pour trouver une solution à propos du risque d'inondation. Quoique son intitulé se réfère aux catastrophes naturelles, la loi du 21 mai 2003 ne traite que de ce risque spécifique, les tremblements de terre en ayant été finalement exclus¹²³.

II. L'assurance du risque d'inondation

2. Avant de traiter de l'assurance du risque d'inondation, la loi du 21 mai 2003 modifie l'article 67 de la loi sur le contrat d'assurance terrestre relatif aux modalités et délais de paiement de l'indemnité d'assurance incendie. Nous ne traiterons pas de cette disposition, sauf pour relever qu'en cas de sinistre dû à une inondation, le délai de 90 jours imparti à l'assureur pour payer le montant de l'indemnité peut être prolongé par le Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions (art. 67, §2bis nouveau, 4°).

L'article 3 de la loi relative aux catastrophes naturelles insère dans la loi de 1992 une sous-section intitulée « assurance inondations en ce qui concerne les risques simples » à la suite des dispositions qui concernent l'assurance contre l'incendie. La nouvelle couverture est désormais régie par les articles 68-1 à 68-9 de la loi sur le contrat d'assurance terrestre.

Adjonction de la garantie inondation aux contrats d'assurance incendie relatifs aux zones à risque

3. L'article 68-1 porte que « les contrats d'assurance de choses afférents au péril incendie qui couvrent des risques simples (...), situés dans des zones à risque délimitées en application de l'article 68-7, comprennent obligatoirement la garantie des inondations selon les conditions prévues par la présente sous-section ».

La formule est donc celle-ci : la garantie des inondations est automatiquement annexée aux contrats d'assurance incendie couvrant des risques simples - il s'agit essentiellement des

¹²² Voy. l'article 3, §1^{er}, al. 2, de l'arrêté royal du 24 décembre 1992 (cité dans la note précédente) tel qu'inséré par un arrêté royal du 16 janvier 1995 (M.B., 11 avril 1995).

¹²³ Loi du 21 mai 2003 modifiant la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des catastrophes naturelles (M.B., 15 juillet 2003). Initialement, les auteurs de la loi projetaient de réintégrer le risque de tempête pour une offrir une couverture globale contre les catastrophes naturelles. Malgré la restriction de l'objet du texte, l'expression 'catastrophes naturelles' est restée, de manière d'autant moins opportune que la loi du 12 juillet 1976, que la loi nouvelle modifie, se rapporte aux 'calamités naturelles'. Actuellement, une dizaine de compagnies environ couvrent le risque d'inondation. C'est pour les plus gros risques, les habitants des régions les plus exposées, que le législateur entend offrir une solution en imposant ce type de garantie.

habitations privées¹²⁴ - situés dans les zones dites à risque. À la différence du risque d'attentat et de tempête, celui des inondations n'est donc pas inclus dans tous les contrats d'assurance incendie mais seulement dans ceux des personnes qui y sont le plus exposées. Le législateur n'est donc pas parvenu à instaurer une solidarité entre bons et mauvais risques, solution qui était pourtant préconisée par les assureurs¹²⁵.

Le Ministre de l'Economie a justifié sa position en exposant qu'il fallait instaurer une « solidarité basée sur la réalité », et donc la limiter aux seules personnes qui habitent dans une zone à risque tout en veillant à ce que ces zones soient suffisamment étendues pour qu'un fonds de primes relativement important puisse être récolté, sans que les contributions personnelles ne soient trop lourdes. Il jugeait aussi que si l'assurance inondation était imposée à tous les habitants, son coût deviendrait exorbitant et que certaines personnes pourraient en conséquence renoncer à conclure un contrat d'assurance incendie, pourtant très utile¹²⁶. Enfin, disait-il, il importe de prévenir les risques et de faire le nécessaire pour interdire les constructions sur des terrains exposés aux inondations. Or obliger tout le monde à payer une prime, même ceux qui ne courent pas ce type de risque, n'incite pas à la prudence¹²⁷.

La couverture du risque d'inondation concerne bien entendu le propriétaire d'un bâtiment mais également le locataire qui déciderait d'assurer le contenu et, donc, de couvrir son propre patrimoine en cas de sinistre. En revanche, le locataire qui souhaite n'assurer que sa responsabilité locative à l'égard du bailleur n'est pas concerné par l'assurance du risque d'inondation. Celle-ci est annexée aux contrats d'assurance de *choses* (voy. l'énoncé de l'article 68-1) et non à une assurance de la responsabilité¹²⁸.

¹²⁴ Dans l'assurance incendie, on distingue les risques simples et les risques spéciaux. Il n'est question, dans notre exposé, que de l'assurance incendie se rapportant aux risques simples. L'adjonction de certaines garanties (attentat, tempête, inondation) ne concerne que les contrats qui entrent dans cette catégorie. Celle-ci comprend « tout bien ou ensemble de biens dont la valeur assurée ne dépasse pas 1 110 563 euros (art. 5, §1^{er}, de l'arrêté royal du 24 décembre 1992 portant exécution de la loi sur le contrat d'assurance terrestre - il s'agit d'un arrêté distinct de celui portant la même date et cité précédemment (*supra*, note 115); tous deux sont publiés au *M.B.* du 31 décembre 1992). Ce montant est porté à 35 723 110 euros pour une série de biens énumérés à l'article 5, § 2, tels que les locaux affectés à des activités culturelles, sociales ou philosophiques, à l'usage des professions libérales (sauf les pharmacies). Tous les risques dépassant 1 110 563 euros et non repris à l'article 5, §2 sont catalogués comme risques spéciaux.

¹²⁵ L'Union professionnelle des entreprises d'assurances (dont le nom est, depuis le 19 février 2004, Assuralia) estimait, en effet, que la solidarité entre tous les détenteurs d'un contrat d'assurance habitation était indispensable pour couvrir ce type de dommage et qu'il fallait fixer un taux unique de cotisation. Voy. le rapport fait au nom de la commission de l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture par Mmes S. CREYF et M. GERKENS (ci-après « Rapport Creyf et Gerkens ») *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 13 mars 2003, n° 1007/008, p. 82 ; « Le tour de passe-passe avec les inondations », article 'Premium : incendie', septembre 2003, <http://www.assuralia.be/fr/publication/premium/incendie/index.asp>. Voy. également le débat entre Y. LACHAUD, M. BAECKER, B. Le BRET, B. LOGOZ et Th. MASQUELIER, « L'indemnisation des catastrophes naturelles, vers des solutions nationales ou européennes ? », in *Les entretiens de l'assurance*, Synthèse des travaux du colloque organisé par la Fédération française des sociétés d'assurances les 9 et 10 décembre 2002, atelier 13, p. 75, <http://www.ffsa.fr>. Le principe de la liberté tarifaire établi par la troisième directive 'non vie' du 18 juin 1992 - et récemment réaffirmé par la Cour de justice (C.J.C.E., 25 février 2003, *R.G.A.R.*, 13787) - interdit toutefois aux Etats membres de fixer et limiter les montants des primes d'assurance.

¹²⁶ Voy. le rapport Creyf et Gerkens, précité, p. 29, 35 et 42.

¹²⁷ Voy. le rapport fait au nom de la commission des finances et des affaires économiques par M. SIQUET (ci-après « Rapport Siquet »), *Doc. Parl.*, Sénat, 26 mars 2003, n° 2-1555/3, p. 6.

¹²⁸ Les assurances de choses sont celles qui visent un ou plusieurs éléments individualisés du patrimoine de l'assuré. Les assurances de la responsabilité protègent le patrimoine, envisagé comme une entité abstraite, contre la survenance d'une dette de responsabilité de l'assuré envers un tiers. Ces deux catégories d'assurances forment, avec les assurances de frais, des subdivisions des assurances de dommages. Pour plus de détails, voy. M. FONTAINE, *Droit des assurances*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Larcier, 1996, p. 334, n° 675.

Définition de l'inondation

4. L'article 68-2 définit l'inondation comme « un débordement de cours d'eau, canaux, lacs, étangs ou mers, un débordement ou un refoulement d'égouts publics ou une rupture de digue, suite à des précipitations atmosphériques, une tempête, une fonte des neiges ou des glaces, ou un raz-de-marée ».

Cette définition est stricte ; elle n'inclut pas, par exemple, le débordement d'une nappe d'eau souterraine¹²⁹. En revanche, et bien que les glissements de terrain n'y figurent pas, ceux qui ont lieu à la suite d'une inondation relèvent du champ d'application de la loi. Au cours des travaux préparatoires, le Ministre a précisé « qu'il s'agit de dommages résultant d'inondations »¹³⁰. D'une manière générale, cette définition, qui ne fait aucune référence à l'ampleur des dommages ou au caractère exceptionnel de l'événement, présente l'avantage de ne plus devoir recourir à un processus de reconnaissance officielle de la catastrophe.

Étendue de la garantie

5. La garantie couvre les « les dégâts causés *directement* aux biens assurés par une inondation » (art. 68-4, a). Elle porte donc sur des éléments du patrimoine de l'assuré endommagés par une inondation. C'est une assurance de choses (voy. *supra*, n° 3) et non de personnes. Les frais exposés pour l'évacuation des personnes, par exemple, ne sont pas couverts¹³¹. Il a également paru nécessaire d'exclure les dommages immatériels ou indirects tels que la perte de revenus ou de loyers, afin de limiter le coût de la couverture.

Celle-ci s'étend cependant aux dégâts aux biens qui résulteraient de mesures prises par « une autorité légalement constituée pour la sauvegarde ou la protection des biens et des personnes, en ce compris les inondations résultant de l'ouverture ou de la destruction d'écluses, de barrages ou de digues dans le but d'éviter une inondation ou l'extension de celle-ci » (art. 68-4, b). La notion d'autorité légalement constituée vise tant les pouvoirs publics que les services de secours reconnus (les services d'incendie, la protection civile).

Exclusions

6. Afin de ne pas alourdir inutilement la garantie, la loi prévoit des exclusions de principe (art. 68-5, §1^{er}) et énonce celles que l'assureur peut prévoir (art. 68-5, § 2). Dans les deux cas, les parties peuvent déroger à ces dispositions et, donc, décider de couvrir les biens visés, compte tenu de la situation personnelle du preneur d'assurance.

Sont en principe exclus de la nouvelle garantie, à moins que le contrat n'en dispose autrement, « les récoltes non engrangées, les cheptels vifs hors bâtiment, les sols, cultures et peuplements forestiers » (§1^{er}). Ces biens sont habituellement exclus des couvertures incendie souscrites par les

¹²⁹ Rapport Siquet, *Doc. Parl.*, Sénat, 26 mars 2003, 2-1555/3, p. 5.

¹³⁰ Rapport Creyf et Gerkens, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 13 mars 2003, n° 1007/008, p. 41.

¹³¹ Rapport Creyf et Gerkens, *précité*, p. 55.

particuliers. En cas de sinistre, le propriétaire pourra solliciter l'intervention du Fonds des calamités (voy. *infra*, n° 11).

L'article 68-5, §2, énumère ensuite une série de biens que l'assureur peut exclure de la garantie¹³². On citera notamment les objets qui se trouvent en dehors des bâtiments sauf s'ils y sont fixés à demeure, les constructions faciles à déplacer ou à démonter, les clôtures, haies, plantations, terrasses, abris de jardin, remises et débarras. Il s'agit de biens fort exposés aux inondations mais d'une faible valeur. Afin que la prime reste raisonnable, la loi permet également d'exclure les biens à caractère somptuaire tels que les piscines, terrains de tennis et de golf. Sont encore visés les bâtiments en cours de construction, transformation ou réparation, et leur contenu éventuel, sauf s'ils sont habités, les « corps de véhicules terrestres, aériens, maritimes, lacustres et fluviaux » (une voiture, un bateau de plaisance,...), les biens transportés et ceux dont la réparation est « organisée par des lois particulières ou par des conventions internationales »¹³³. Comme on l'a dit précédemment, rien n'empêche l'assuré de négocier la couverture de ces biens, moyennant le paiement d'une surprime.

La loi prévoit encore une autre possibilité d'exclusion portant sur les biens nouvellement construits dans une zone à risque. Il en sera question ci-après (voy. *infra*, n° 9)

Plafond de garantie

7. D'autre part, les assureurs peuvent fixer un plafond de garantie. La loi énonce la formule de calcul de ce plafond, exprimé en pourcentage de l'encaissement des primes, avec un minimum absolu (art. 68-8). Lorsque le dommage excède cette limite, la Caisse des calamités instaurée par la loi du 12 juillet 1976 complètera l'indemnité d'assurance (voy. *infra*, n° 11).

Détermination des zones à risque

8. Le dispositif mis en place par la loi repose sur la localisation des zones à risque, définies comme les « endroits qui ont été ou peuvent être exposés à des inondations répétitives et importantes » (art. 68-7, §1^{er}). Cette définition vise aussi bien les endroits qui ont déjà été inondés que ceux qui pourraient l'être sans cependant avoir encore été atteints.

Or - et c'est l'immense faille de la loi - ces zones ne sont toujours pas déterminées si bien que le régime de l'assurance inondation n'est pas encore applicable (voy. *infra*, n° 12). On peut d'ailleurs craindre que leur délimitation prenne encore un certain temps. La procédure à suivre, prévue à l'article 68-7, §2, implique une concertation entre différents niveaux de pouvoir. Il incombe au Roi d'énoncer, en accord avec les Régions, les critères sur la base desquels celles-ci formuleront des propositions de cartographie. Le Roi délimitera ensuite ces zones, qu'il ne pourra étendre ou réduire qu'avec l'accord des Régions. Il devra également déterminer les modalités de leur

¹³² La liste est en partie basée sur la réglementation relative à la couverture du risque de tempête.

¹³³ Interpellé par une parlementaire sur la portée de cette dernière rubrique, le Ministre de l'Economie a cité le cas de l'énergie nucléaire et des centrales nucléaires « parce que ces matières sont régies par des règles internationales, qui se situent, dans la hiérarchie des normes, à un échelon plus élevé que le droit interne » (*Doc. Parl., Ch. Repr.*, 13 mars 2003, n° 1007/008, p. 56).

publication. L'étendue de ces zones déterminera en fin de compte le degré de solidarité imposé entre les risques, autrement dit entre les assurés moins exposés aux inondations et ceux qui le sont le plus.

9. L'article 68-7, §3, permet aux assureurs de déroger à l'obligation d'inclure le risque inondation dans le contrat d'assurance incendie dans l'hypothèse où ils couvrent un bâtiment qui a été construit plus de 18 mois après la date de la publication au moniteur de l'arrêté royal classant le terrain dans une zone à risque. Lorsque les zones à risque seront établies et publiées, donc au moment où le régime de l'assurance inondation sera applicable, les assureurs devront couvrir ce risque pour les biens existant dans ces zones. En irait-il autrement que la loi perdrait une grande partie de son intérêt. Quant aux personnes qui ont acheté un terrain ou déjà entamé une construction dans une zone qui vient d'être classée, le législateur leur donne, ainsi que l'indique l'Exposé des motifs, un délai suffisamment long (18 mois) pour que leur investissement ne soit pas « compromis par l'entrée en vigueur de la loi »¹³⁴. Les biens sujets à exclusion sont ceux « en cours de construction, de transformation ou de réparation qui sont définitivement clos avec portes et fenêtres terminées et posées à demeure et (...) entièrement couverts » (art. 68-7, § 3, al. 2). Il résulte de cette précision que l'immeuble en travaux, dont la toiture, les fenêtres et les portes sont placées avant l'expiration du délai, doit être assuré contre le risque d'inondation. Par ailleurs, sont assimilées aux nouvelles constructions les extensions aux bâtiments situés dans une zone qui vient d'être classée comme zone à risque. Dans ce cas, le bâtiment principal est couvert, mais l'extension (une nouvelle aile, par exemple,) peut ne pas l'être.

La loi comporte également un volet prévention. Pour éviter les nouvelles constructions sur des terrains inondables, il est apparu nécessaire d'informer les acquéreurs et propriétaires du recensement des zones à risque. La loi charge ainsi diverses personnes de fournir cette information, la plupart du temps, par écrit, sans toutefois prévoir de sanction particulière (art. 68-7, §4). Sont visés le notaire et le comité d'acquisition, l'architecte, le cédant d'un droit réel immobilier, le bailleur, les agents désignés à cette fin par la Roi et les administrations communales pour les zones situées sur leur territoire. L'arrêté royal n'est pas encore adopté mais il ne fait aucun doute que les agents immobiliers seront concernés et que, même si la loi ne le précise pas à leur égard, il est vivement conseillé de se réserver un écrit.

En prévoyant la publicité du recensement des zones à risque, les auteurs de la loi entendent responsabiliser les propriétaires, les candidats acquéreurs, les entrepreneurs et les autorités qui délivrent les permis d'urbanisme et de lotir.

¹³⁴ *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 11 décembre 2000, n° 1007/001, p. 11. La longueur de ce délai a été critiquée au cours des travaux préparatoires (p. 65). Elle laisse aux lotisseurs et promoteurs immobiliers le temps de réaliser leurs projets alors que l'objectif est de décourager les constructions dans les zones sensibles. L'argument est d'autant plus pertinent que la détermination de ces zones se fait encore attendre. Les Régions n'ont cependant pas attendu la loi du 21 mai 2003 pour se lancer dans des projets de cartographie. En ce qui concerne la région wallonne, le gouvernement a adopté en avril 2003 le plan « Pluies » (Plan de prévention et luttés contre les inondations et leurs effets sur les sinistrés) dans le cadre duquel il a demandé qu'en recensement des zones d'inondation par débordement de cours d'eau soit établi pour l'ensemble du territoire wallon. Cette vaste étude a débuté en 2004 ; elle est pilotée par l'Aquapôle, un pôle d'excellence de l'Ulg, qui prévoit de la terminer pour 2007.

Bureau de tarification

10. À la suite du classement des zones sensibles, plusieurs personnes pourraient avoir des difficultés pour s'assurer contre le risque d'inondation. Afin de ne pas les laisser sans assurance, la loi recourt au système du bureau de tarification, à l'image de celui qui fonctionne dans le cadre de l'assurance R.C. automobile¹³⁵. Le bureau a pour mission de « trouver une couverture d'assurance contre les inondations pour les risques qui n'en trouvent pas et d'en préciser les conditions tarifaires » (art. 68-9, §1^{er})¹³⁶. La loi vise spécialement les personnes dont les biens sont situés dans une zone à risque et qui, pour cette raison, se verraient refuser une assurance incendie ou ne pourraient en conclure une qu'à des conditions exorbitantes. Mais des problèmes d'accès à l'assurance pourraient aussi se présenter alors même que l'immeuble serait situé en dehors des zones sensibles. L'assureur pourrait malgré tout juger le risque trop important et refuser de contracter.

Pour pouvoir s'adresser au bureau, il faut qu'au moins trois entreprises d'assurance aient soit refusé d'assurer, soit proposé une couverture dont la prime ou la franchise excèdent les maxima fixés par le Roi (art. 68-9, §1^{er}, al. 2). Il appartient à l'assureur d'informer le candidat qu'il remplit les conditions pour saisir le bureau.

Lorsque celui-ci tarifie un risque, il en confie la gestion à l'un ou plusieurs assureurs qu'il désigne. Cependant, les résultats de cette gestion, aussi bien les primes encaissées que la charge des sinistres, sont répartis entre les assureurs pratiquant l'assurance incendie risques simples (art. 68-9, §5). Une forme de solidarité entre tous les risques est ainsi organisée. Les gros risques, ceux qu'aucun assureur n'est prêt à assumer individuellement mais que l'on juge inacceptable de laisser sans assurance, sont finalement couverts par tous les assureurs de la branche. En dernier ressort, c'est l'ensemble des assurés qui sera mis à contribution.

III. Le Fonds des calamités

11. La loi du 21 mai 2003 contient également une série de dispositions - les articles 4 à 7 - qui modifient la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles.

Elle précise que la Caisse nationale des calamités (souvent, appelée Fonds des calamités) n'intervient pas en cas de dommages aux biens « qui peuvent en principe être couverts » contre le risque d'inondation. Ce désengagement de l'Etat vaut donc tant pour les biens assurés que pour

¹³⁵ Voy. les articles 9bis à 9quinquies de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs tels qu'insérés par la loi du 2 août 2002. Il n'est pas exclu qu'à l'avenir, les deux bureaux fusionnent. Ils sont composés de manière paritaire de représentants des entreprises d'assurance et des consommateurs. S'agissant de l'assurance inondation, il est prévu que le bureau exercera ses activités, sauf si le Roi en dispose autrement, dans le cadre de la Caisse nationale des calamités - il fallait trouver une structure d'accueil - qui en assurera le secrétariat et la gestion journalière.

¹³⁶ Le Ministre de l'Economie a précisé que le propriétaire qui construit dans une zone à risque après l'expiration du délai de 18 mois dont il a été question précédemment peut s'adresser au bureau de tarification. Dans ce cas, l'objectif de dissuasion et de responsabilisation poursuivi par le législateur est anéanti, si ce n'est que le bureau fixera une prime proportionnelle au risque et qu'il peut tenir compte du fait que ce risque était connu.

ceux qui étaient assurables au titre de la nouvelle garantie mais qui, pour une raison ou une autre, n'étaient pas couverts au jour du sinistre. En décider autrement aurait conduit à donner, grâce à l'existence du Fonds des calamités, une sorte de prime à la non-assurance. Le Fonds n'intervient donc plus, en principe, en faveur d'une personne qui n'a pas d'assurance incendie et qui aurait pu en souscrire une. Une réserve de nature sociale est toutefois prévue. Lorsque les biens sinistrés n'ont pas été assurés en raison de l'état de fortune du titulaire de l'intérêt d'assurance, ce dernier peut encore avoir accès au Fonds dans les conditions que le Roi doit déterminer (art. 4, loi 21 mai 2003).

Le Fonds des calamités intervient également, en matière de risques simples, lorsque le dommage dépasse le plafond de garantie déterminé par l'assureur. Il s'agit alors de compléter la garantie d'assurance qui est insuffisante. Dans ce cas, il appartient à l'assureur, qui a atteint sa limite d'intervention, d'introduire un dossier auprès de la Caisse nationale des calamités et de verser ensuite, dès réception des montants, les sommes qui reviennent aux assurés. L'assureur joue un rôle de relais et de répartition des fonds (art. 5, loi du 21 mai 2003). Une complémentarité est donc prévue entre l'assurance privée et la solidarité nationale pour les sinistres de très grande ampleur. La loi a cependant fixé le montant maximum d'intervention du Fonds à 125 millions d'euros¹³⁷.

Enfin, il va de soi que la Caisse garde ses attributions pour les risques que la loi de 2003 ne vise pas (notamment les tremblements de terre) et en cas de dommages aux biens, en principe, exclus de l'assurance incendie (les dommages agricoles voy. *supra*, n° 6¹³⁸), et qu'elle est encore appelée à intervenir tant que les zones à risque n'ont pas été circonscrites, autrement dit jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'assurance du risque d'inondation.

IV. Entrée en vigueur

12. Précisément, l'article 8 de la loi dispose que celle-ci n'entrera en vigueur qu'au moment où seront adoptés les arrêtés royaux délimitant les zones à risque et leurs modalités de publication. Toutefois, les dispositions relatives au bureau de tarification sont applicables dès le jour de sa publication au moniteur, soit depuis le 15 juillet 2003. Le gouvernement a voulu que le bureau soit constitué dès à présent pour avoir « une idée précise des difficultés qui pourraient se poser en matière d'assurabilité du risque d'inondation »¹³⁹.

¹³⁷ La loi énonce encore trois autres hypothèses où, par exception au principe, le Fonds des calamités est appelé à intervenir en matière de risques simples : lorsque l'assureur ne paie pas l'indemnité parce qu'il a renoncé à l'agrément en Belgique ou parce qu'il a fait l'objet d'une mesure de révocation ou d'interdiction d'activité ou encore quand il a été déclaré en faillite.

¹³⁸ Voy. *Doc. Parl. Ch. Repr.*, 11 décembre 2000, n° 1007/001, p. 10.

¹³⁹ Voy. le rapport Creyf et Gerken, *Doc. Parl., Ch. Repr.*, 13 mars 2003, n° 1007/008, p. 74.

V. Conclusion

13. Les auteurs de la loi du 21 mai 2003 avaient, au départ, un objectif ambitieux : permettre l'indemnisation rapide et satisfaisante des victimes des catastrophes naturelles en recourant à la technique de l'assurance privée. Le risque de tempête ayant été réglé par arrêté royal, l'objet de la loi s'est finalement limité au risque d'inondation. Sans rendre sa couverture obligatoire, le législateur la rattache aux contrats d'assurance incendie des seuls habitants des zones particulièrement exposées.

Les assureurs préconisaient toutefois d'opter pour la solidarité entre tous les détenteurs d'un contrat d'assurance habitation, à l'instar de ce qui est prévu pour les tempêtes. Ce régime leur aurait permis de « ratisser large » et, donc, de récolter les fonds nécessaires pour supporter des sinistres coûteux, tout en demandant à chacun une participation raisonnable.

Le législateur a choisi la voie de la solidarité réduite afin de ne pas mettre à contribution des personnes non concernées par le problème des inondations. Il n'offre toutefois, et pour l'heure, que l'illusion d'une solution : tant que les zones à risque n'auront pas été déterminées sur l'ensemble du territoire, l'assurance du risque d'inondation sera inapplicable et l'Etat sera appelé à dédommager les victimes de nouvelles catastrophes. Il n'est pas exclu que cette loi, adoptée à la hâte, soit modifiée avant même l'entrée en vigueur de ses principales dispositions.