



N° 3688

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 décembre 2020.

PROPOSITION DE LOI

visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles,

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Stéphane BAUDU, Mme Marguerite DEPREZ-AUDEBERT et les membres du groupe Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés ⁽¹⁾,

députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Erwan Balanant, Géraldine Bannier, Jean-Noël Barrot, Stéphane Baudu, Justine Benin, Philippe Berta, Christophe Blanchet, Philippe Bolo, Jean-Louis Bourlanges, Blandine Brocard, Vincent Bru, David Corceiro, Michèle Crouzet, Jean-Pierre Cubertafo, Marguerite Deprez-Audebert, Bruno Duvergé, Nadia Essayan, Michel Fanget, Yannick Favennec-Bécot, Isabelle Florennes, Pascale Fontenel-Personne, Bruno Fuchs, Laurent Garcia, Luc Geismar, Perrine Goulet, Brahim Hammouche, Cyrille Isaac-Sibille, Élodie Jacquier-Laforge, Christophe Jerretie, Bruno Joncour, Sandrine Josso, Jean-Luc Lagleize, Fabien Lainé, Mohamed Laqhila, Florence Lasserre-David, Philippe Latombe, Patrick Loiseau, Aude Luquet, Max Mathiasin, Jean-Paul Mattei, Sophie Mette, Philippe Michel-Kleisbauer, Patrick Mignola, Bruno Millienne, Jimmy Pahun, Frédéric Petit, Maud Petit, Josy Poueyto, François Pupponi, Richard Ramos, Marielle de Sarnez, Sabine Thillaye,

Frédérique Tuffnell, Nicolas Turquois, Michèle de Vaucouleurs, Laurence Vichnievsky,
Philippe Vigier, Sylvain Waserman.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 15 janvier 2020, le Sénat a adopté la proposition de loi de la sénatrice Nicole Bonnefoy visant à réformer le régime des catastrophes naturelles. Ce texte constitue le prolongement de sa mission d'information relative à la gestion des risques et à l'évolution de nos régimes d'indemnisation dont le rapport met en lumière l'exposition de la quasi-totalité du territoire à des catastrophes naturelles dont la fréquence et l'intensité augmentent considérablement en raison du réchauffement climatique.

La proposition de loi adoptée par la Haute Chambre vise à réformer notre système d'indemnisation dont les faiblesses provoquent des situations humaines dramatiques avec des sinistrés qui ne parviennent pas à obtenir l'indemnisation à laquelle ils ont droit. Face à la détresse de ces foyers, les élus locaux se trouvent trop souvent isolés et impuissants. Les victimes ainsi que les élus locaux dénoncent depuis plusieurs années la trop grande opacité qui entoure la procédure de reconnaissance des catastrophes naturelles : la définition des seuils applicables ainsi que la méthodologie retenue ne relèvent en effet d'aucun texte réglementaire et la commission interministérielle chargée de se prononcer sur les dossiers ne bénéficie d'aucun encadrement législatif. Ce manque de transparence engendre ainsi incompréhension et sentiment d'injustice pour les sinistrés et les élus locaux.

Aussi, la présente proposition de loi entend poursuivre ce travail parlementaire en s'appuyant sur le texte adopté et enrichi par les sénateurs.

L'objectif est de faciliter les démarches de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, de sécuriser l'indemnisation des dégâts et d'assurer la résilience du bâti grâce à la prévention, notamment pour les phénomènes de sécheresse-réhydratation des sols, tout en renforçant la transparence des procédures.

Le titre 1^{er} de la présente proposition de loi vise à faciliter les démarches de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et à renforcer la transparence des décisions.

L'article 1^{er} vise à renforcer la transparence de la procédure de reconnaissance des catastrophes naturelles et à faciliter l'accès au recours gracieux. En effet, le maire est chargé du dépôt de la demande de

reconnaissance communale puis de l'information de ses administrés. Il est ainsi souvent injustement incriminé du fait de la lenteur de l'instruction des dossiers, voire de la décision de non-reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Pourtant, les élus locaux sont bien souvent isolés et ne disposent pas d'informations ni d'explications à transmettre à leurs administrés. Aussi, pour mettre fin à cette impuissance des maires et à ce manque de transparence pour les sinistrés, cet article améliore la transparence du processus décisionnel à l'égard des maires et des sinistrés et explicite les voies de recours. Ainsi, la décision ministérielle prise en réponse à une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle devra être assortie d'une motivation.

Ensuite, l'article précise les modalités d'accès à l'ensemble des rapports d'expertise sur lesquels la commission technique interministérielle (créée par l'article 4) a fondé son avis, ainsi que les conditions de formulation d'un recours gracieux à l'égard de l'arrêté interministériel de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

L'article 2 vise à organiser l'accompagnement des élus locaux dans les procédures de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. D'une part, pour simplifier le dialogue entre l'État et les élus locaux, cet article institue un délégué à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle auprès du représentant de l'État dans chaque département. Ses missions se structurent autour de l'information, de l'accompagnement et de la coordination des échanges. D'autre part, il prévoit l'élaboration de supports de communication afin de permettre aux élus locaux d'expliquer à leurs administrés les étapes de la procédure.

Le titre II de la présente proposition de loi vise à sécuriser l'indemnisation et la prise en charge des sinistrés.

L'article 3 supprime la possibilité de moduler des franchises à la charge des assurés en fonction de l'existence d'un plan de prévention des risques naturels. Cette modulation est en effet vécue comme une injustice par les assurés qui ne sont pas responsables de cette situation. Si le maintien d'une franchise légale à la charge des assurés est nécessaire pour ne pas conduire à une déresponsabilisation de ces derniers, il ne faut pas pour autant que le système soit pénalisant pour les assurés. C'est pourquoi cet article supprime cette possibilité. Cependant, afin de maintenir le caractère incitatif de ce dispositif, les biens des collectivités sont exclus de cette suppression.

L'article 4 vise à accroître la légitimité des décisions de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. D'une part, il inscrit dans la loi l'existence de la Commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle chargée d'émettre un avis sur le caractère de catastrophe naturelle. Créée par la circulaire du 27 mars 1984, cette commission au fonctionnement opaque suscite de nombreuses interrogations. Par conséquent, cet article fige son existence et sa composition dans la loi.

D'autre part, il crée une Commission nationale consultative des catastrophes naturelles. Elle publie un avis annuel sur la pertinence des critères appliqués pour la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ainsi que l'ensemble des rapports d'expertise utilisés et la méthodologie retenue. Composée de représentants de l'État, d'élus locaux, d'assureurs et de personnalités qualifiées, cette commission permettra de renforcer la transparence et la légitimité des décisions de la Commission interministérielle.

L'article 5 vise à renforcer les droits des assurés et à sécuriser l'indemnisation des sinistrés. Premièrement, il s'agit d'instaurer un cadre réglementaire plus protecteur des foyers victimes de catastrophes naturelles. En effet, l'inefficacité de certaines réparations est susceptible d'aggraver les dégâts causés par ces phénomènes. L'enjeu est donc de mettre fin à l'inadéquation des méthodes et des techniques utilisées. Par conséquent, l'article inscrit dans la loi l'obligation pour les assureurs de faire réaliser des travaux de nature à permettre un arrêt complet et total des désordres existants dans les limites du montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre.

Deuxièmement, pour faciliter l'accès des sinistrés à l'indemnisation, le délai de déclaration d'un sinistre à son assureur est étendu de dix à trente jours à compter de la publication de l'arrêté interministériel de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Troisièmement, afin d'accélérer l'indemnisation des assurés, le délai de versement par les assurances est réduit de trois à deux mois après la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés.

Au regard de l'importance du besoin en la matière, **l'article 6** permet la prise en charge des frais de relogement d'urgence des personnes sinistrées dont la résidence principale est insalubre ou présente un danger pour la sécurité des occupants.

Enfin, le titre III de la présente proposition de loi entend renforcer la politique de prévention sur le bâti existant et réformer l'indemnisation des victimes en matière de sécheresse-réhydratation des sols. En effet, parmi l'ensemble des aléas climatiques, le phénomène de sécheresse-réhydratation des sols se distingue par ses nombreuses particularités.

Tout d'abord, les conséquences de la sécheresse sur l'habitat sont beaucoup plus difficiles à caractériser que les autres phénomènes pris en charge par le régime de catastrophe naturelle. En effet, contrairement aux inondations ou aux dégâts provoqués par des tempêtes, les effets sur le bâti ne sont pas contemporains de la sécheresse et résultent de deux phénomènes naturels consécutifs : un épisode de sécheresse vient ainsi compacter les sous-sols argileux puis un épisode de réhydratation du sous-sol sous l'effet de la pluie vient fissurer les bâtiments.

Ensuite, plus que tout autre aléa climatique, le phénomène de retrait-gonflement des argiles présentes dans nos sols touche une très grande partie du territoire métropolitain. À titre d'exemple, l'épisode de sécheresse-réhydratation survenu en 2018 a touché près de 70 % du territoire métropolitain.

Enfin, comme le montre le rapport de la sénatrice Nicole Bonnefoy, le réchauffement climatique conduit à un accroissement perceptible de la fréquence des sécheresses. Entre 1981 et 2015, les vagues de chaleur ont été deux fois plus nombreuses qu'entre 1947 et 1981 et, surtout, bien plus intenses. Or, la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est soumise, entre autres, au critère de l'intensité anormale. Ce caractère anormal s'évalue relativement aux aléas survenus sur une période déterminée, dite « durée de retour ». Mécaniquement, plus les aléas sont fréquents, plus l'application du critère est rare donc moins les sinistrés se voient reconnus et indemnisés.

Ainsi, si rien n'est fait, la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour ces phénomènes de sécheresse-réhydratation des sols va devenir de moins en moins évidente, alors que leur intensité et leur fréquence augmentent.

L'article 7 vise donc à présenter une adaptation des dispositifs de prévention et d'indemnisation aux particularités des risques liés à la sécheresse-réhydratation des sols. Il propose que le Gouvernement remette un rapport au Parlement destiné à évaluer les dispositifs existants et à suggérer des pistes d'amélioration, en particulier sur le bâti existant.

Enfin, puisque les épisodes de sécheresse-réhydratation des sols se distinguent par des effets qui sont bien souvent postérieurs à l'épisode en question, **l'article 8** étend le délai de formulation d'une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de 18 à 24 mois après sa survenance.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

**FACILITER LES DÉMARCHES DE RECONNAISSANCE DE
L'ÉTAT DE CATASTROPHE NATURELLE ET RENFORCER
LA TRANSPARENCE DES DÉCISIONS**

Article 1^{er}

- ① L'article L. 125-1 du code des assurances est ainsi modifié :
- ② 1° Le quatrième alinéa est ainsi modifié :
- ③ a) La deuxième phrase est complétée par les mots : « , assortie d'une motivation et mentionnant les voies et délais de recours gracieux et de communication des rapports d'expertise ayant fondé la décision dans des conditions fixées par décret. »
- ④ b) À la troisième phrase, les mots : « assortie d'une motivation » sont remplacés par les mots : « précisant les conditions de communication des rapports d'expertise par le délégué à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle visé à l'article 125-1-1. »
- ⑤ 2° Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « En cas de décision défavorable, les communes peuvent former un recours gracieux à l'égard de l'arrêté interministériel auprès des ministres concernés dans les conditions prévues à l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration. »

Article 2

- ① I. – Après l'article L. 125-1-1 du code des assurances, dans sa rédaction résultant de la présente loi, il est inséré un article L. 125-1-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 125-1-2.* – Il est institué, auprès du représentant de l'État dans le département, un délégué à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle nommé par arrêté préfectoral. Le délégué a pour mission d'être le référent des communes dans le département pour les accompagner dans les démarches de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. À ce titre, il

est chargé, sans préjudice des attributions des services compétents en matière d'instruction des dossiers de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle :

- ③ « 1° D'informer les communes qui en font la demande des démarches requises pour déposer une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ;
- ④ « 2° D'accompagner les communes dans la constitution du dossier de demande ;
- ⑤ « 3° De faciliter et de coordonner, en tant que de besoin et sous l'autorité du représentant de l'État dans le département, les échanges entre les services de l'État compétents et les communes sur les demandes en cours d'instruction ;
- ⑥ « 4° De promouvoir sur le territoire départemental une meilleure information des communes et des habitants par la diffusion d'informations générales sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, sur les démarches pour en demander le bénéfice et sur les conditions d'indemnisation des sinistrés ;
- ⑦ « 5° De communiquer les rapports d'expertise ayant fondé les décisions de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle dans des conditions fixées par décret. »
- ⑧ II. – Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement met à la disposition des communes des supports de communication à destination des habitants présentant la procédure de reconnaissance d'état de catastrophe naturelle. Ces outils explicitent les étapes de la procédure depuis la formulation de la demande jusqu'à l'achèvement du processus d'indemnisation prévu à l'article L. 125-2 du code des assurances.

TITRE II

SÉCURISER L'INDEMNISATION ET LA PRISE EN CHARGE DES SINISTRÉS

Article 3

- ① L'article L. 125-2 du code des assurances est complété par un alinéa ainsi rédigé :

- ② « À l'exception des biens des collectivités pour lesquelles un plan de prévention des risques naturels a été prescrit mais non approuvé dans les délais réglementaires, aucune modulation de franchise à la charge des assurés ne peut être appliquée dans les communes non dotées du plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu à l'article L. 562-1 du code de l'environnement. »

Article 4

- ① Après l'article L. 125-1 du code des assurances, il est inséré un article L. 125-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 125-1-1.* – La Commission nationale consultative des catastrophes naturelles est chargée de rendre annuellement un avis simple sur la pertinence des critères retenus pour déterminer la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle au sens de l'article L. 125-1. Cet avis est notamment rendu sur le fondement d'un rapport annuel produit par la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle visé à l'alinéa suivant. Ce rapport fait notamment état des référentiels retenus pour apprécier l'intensité anormale de l'agent naturel au sens du troisième alinéa de l'article L. 125-2. La commission nationale des catastrophes naturelles est composée de six titulaires de mandats locaux, de huit représentants de l'État, de deux représentants des assureurs nommés par le ministre en charge de l'économie, du directeur général de la Caisse centrale de réassurance et de six personnes qualifiées dont deux aux moins en raison de leur compétence scientifique dans le domaine des catastrophes naturelles. Les modalités de nomination de ses membres et de son fonctionnement sont définies par décret.
- ③ « La Commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est une commission technique chargée d'émettre un avis simple sur les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sur lesquelles elle est saisie par les ministres concernés sur la base de rapports d'expertise et en application de la méthodologie et des critères définis par circulaire interministérielle. Elle est composée de cinq représentants de l'État nommés par arrêté conjoint des ministres en charge de l'économie, du budget, de la sécurité civile, des outre-mer et de l'environnement et d'un représentant de la Caisse centrale de réassurance. Ses modalités de fonctionnement sont déterminées par décret. »

Article 5

- ① Le code des assurances est ainsi modifié :
- ② 1° À la quatrième phrase du quatrième alinéa de l'article L. 125-1, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « deux » ;
- ③ 2° L'avant-dernier alinéa de l'article L. 125-2 est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Les indemnisations dues à l'assuré doivent permettre un arrêt des désordres existants dans les limites du montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre. Ces contrats d'assurance, nonobstant toute disposition contraire, sont réputés inclure une clause prévoyant l'obligation pour l'assuré de donner avis à l'assureur de tout sinistre de nature à entraîner la garantie visée à l'article L. 121-5, dès qu'il a en eu connaissance et au plus tard dans les trente jours suivant la publication de l'arrêté interministériel de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. »

Article 6

L'article L. 125-4 du code des assurances est complété par les mots : « et des frais de relogement d'urgence des personnes sinistrées dont la résidence principale est rendue impropre à l'habitation pour des raisons de sécurité, de salubrité ou d'hygiène et ce de par les effets de catastrophes naturelles, selon des modalités et pour une durée déterminées par décret. »

TITRE III

TRAITER LES SPÉCIFICITÉS DU RISQUE SÉCHERESSE-RÉHYDRATION DES SOLS EN MATIÈRE D'INDEMNISATION ET DE PRÉVENTION

Article 7

Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur l'opportunité et les moyens d'un renforcement des constructions existantes dans un objectif de prévention des dommages causés par le retrait-gonflement des argiles. Le rapport formule également des propositions en vue de l'indemnisation des dommages causés par ce phénomène qui ne sont ni couverts par le régime de catastrophe naturelle ni par la garantie décennale.

Article 8

- ① Le cinquième alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances est ainsi modifié :
- ② 1° Au début de la première phrase, sont ajoutés les mots : « Sauf lorsqu'elle est relative à un phénomène de sécheresse, » ;
- ③ 2° Après la première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « En cas de demande relative à un phénomène de sécheresse, ce délai est porté à vingt-quatre mois. »

Article 9

La charge pour l'État est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.