

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Il appartient en principe à chacun, s'il le souhaite, de s'assurer contre les risques auxquels il peut se trouver exposé dans le cours de la vie. Dans une économie de marché, il en trouvera la possibilité auprès des assureurs, qui font commerce de l'indemniser du préjudice subi, en cas de réalisation du risque assuré par le contrat souscrit, en contrepartie des primes d'assurance qu'il se sera engagé par ce contrat à payer à l'assureur tout au long du contrat. Tout l'art de l'assurance, qui repose beaucoup sur les compétences particulières des actuaires, spécialistes de l'application du calcul des probabilités et de la statistique aux questions d'assurances, de finance et de prévoyance sociale, consiste à déterminer un point d'équilibre économiquement viable entre les primes d'assurance demandées, qui ne trouveront pas de souscripteur ou détourneront la demande d'assurance vers des assureurs concurrents meilleur marché si leur coût est trop important, et l'ampleur des engagements que devra assumer financièrement l'assureur en cas de réalisation du risque. Il en résulte que les risques qui présentent un aléa majeur, parce qu'ils combinent une très faible probabilité de se réaliser, mais un impact majeur, par l'ampleur des dégâts, lorsqu'ils se réalisent, ne sont pas techniquement assurables : aucun entrepreneur privé n'est en mesure de proposer de sa seule initiative et sur sa seule responsabilité un contrat d'assurance viable qui puisse les garantir. C'est le cas des effets des catastrophes naturelles, et c'est ce caractère non assurable par les mécanismes spontanés du marché qui a conduit le législateur à intervenir pour organiser néanmoins, et imposer un mécanisme d'assurance de ce type de risques. Ce régime est régi par les dispositions des articles L. 125-1 à L. 125-6 du code des assurances. L'article L. 125-1 en fonde les trois caractères fondamentaux :

- il est adossé aux garanties contre l'incendie et les autres dommages aux biens situés en France et aux garanties des dommages aux corps de véhicules terrestres à moteurs : les contrats d'assurance correspondants « ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles ». Autrement dit, le régime de garantie des catastrophes naturelles n'est pas un régime autonome de celui des assurances, il s'agit d'une extension légale des garanties d'assurance souscrites par ailleurs. Le corollaire est qu'il ne s'agit pas non plus d'un régime d'assurance obligatoire, la porte d'entrée dans le régime reste facultative, il s'agit d'une extension d'un contrat d'assurance facultatif ;

- les sinistres garantis sont les « dommages matériels directs non assurables 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 ». La notion de dommages non assurables n'avait d'abord pas été explicitée par la loi, et elle y a été introduite pour contrecarrer votre jurisprudence, qui ne tenait pas compte de ce critère. En faisant ensuite vous-mêmes application, vous ne l'avez d'abord pas définie, malgré les conclusions précises et claires de Denis Piveteau qui vous en expliquait la portée, en se centrant sur la notion de dommages techniquement non assurables, et vous avez seulement fini par indiquer par une décision du 14 mai 2003, *Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest*, n°228476, p. 209) que « seuls peuvent bénéficier du régime spécial d'indemnisation des catastrophes naturelles les dommages qui ne sont pas assurables, soit en raison de leur origine, soit en raison des biens qu'ils affectent »¹.
- la mise en œuvre de la garantie est déclenchée par un arrêté interministériel qui constate l'état de catastrophe naturelle en déterminant les zones et les périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci.

Les indemnisations sont versées pour chaque assuré par son assureur, mais elles sont financées par une prime ou cotisation additionnelle dont le taux unique est défini par arrêté pour chaque catégorie de contrat, et une société détenue à 100 % par l'Etat, CCR RE, anciennement la caisse centrale de réassurance, réassure les assureurs pour ce risque.

Par ailleurs, pour couvrir d'autres dommages, considérés comme assurables mais peut-être trop rarement assurés en pratique, la loi a aussi institué des extensions de garanties qui ne sont pas financées par la réassurance publique mais restent à la charge des assureurs. C'est ainsi qu'à l'article L.122-7 du code des assurances est instituée une garantie contre les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones, incluse de droit dans les contrats d'assurance contre l'incendie et contrats assimilés, sur lesquels est également adossé le régime de garantie des dommages causés par les catastrophes naturelles. Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article s'efforce de tracer la limite entre l'extension de garantie tempête et la garantie des dommages causés par les catastrophes naturelles dans les termes suivants : « *Les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones, sur les biens faisant l'objet de tels contrats, sauf en ce qui concerne les effets du vent dû à un événement cyclonique pour lequel les vents maximaux de surface enregistrés ou estimés sur la zone sinistrée ont atteint ou dépassé 145 km/ h en moyenne sur dix minutes ou 215 km/ h en rafales, qui relèvent des dispositions des articles L. 125-1 et suivants du présent code.* »

¹ Autres décisions : 17 janvier 1996, *Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest*, n°145017, T. 737 : les dommages causés par le gel à des forêts exploités par des sylviculteurs revêtent un caractère assurable ; 21 février 1997, *R... et autres*, n°165508, T 691 : les dommages résultant d'orages de grêle sont assurables. Remplissent au contraire les critères des dommages pris en charge au titre des catastrophes naturelles, mais sans que soit expressément mentionné celui de leur caractère non assurable, des affaissements de terrains dus à des phénomènes naturels de nature géologique et ayant pour cause déterminante des dissolutions de gypse sous les assises de la ville, au droit des immeubles sinistrés (8 mars 1999, *compagnie d'assurances Rhin et Moselle*, n°190541, T. 650)

Ainsi, les contrats contre l'incendie et contrats assimilés doivent assurer contre les effets du vent, sauf au-delà des seuils fixés par cet alinéa : les conséquences d'un événement cyclonique de la violence décrite relèvent de la prise en charge des catastrophes naturelles.

L'alinéa suivant exclut de la garantie tempête obligatoire les contrats garantissant les dommages causés aux récoltes non engrangées, aux cultures et au cheptel vif hors bâtiments. Ces dommages relèvent en effet d'un autre régime, celui des calamités agricoles.

Un troisième alinéa est issu d'un amendement à la loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt. Il dispose que « sont également exclus les contrats garantissant les dommages d'incendie causés aux bois sur pied ».

C'est la rédaction de cet alinéa qui pose une difficulté d'interprétation sur laquelle a buté la cour administrative d'appel de Bordeaux.

A la suite du passage de la tempête Klaus sur le Sud-Ouest de la France du 24 au 27 janvier 2009, l'état de catastrophe naturelle a été constaté par un arrêté interministériel du 28 janvier 2009 « pour les dommages causés par les événements d'intensité anormale non assurables (inondations et coulées de boue, inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues) qui ne relèvent pas de la garantie tempête, ouragans, cyclones prévue par l'article L. 122-7 (1^{er} alinéa) du code des assurances ». L'arrêté ne couvrant expressément que l'effet des inondations, coulées de boue et choc mécanique liés à l'action des vagues, des sylviculteurs ont recherché la responsabilité de l'Etat en raison de la faute qu'ils lui imputent consistant à avoir illégalement, selon eux, exclus les dommages causés par le vent.

Dans 90 affaires, pour lesquelles les pourvois en cassation n'ont pas été admis, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté leurs conclusions indemnitaires. Dans les trois affaires qui suscitent les pourvois du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, la cour a retenu le principe de la faute et de la responsabilité de l'Etat, par un arrêt avant-dire droit qui prescrit dans les trois cas une expertise du préjudice subi.

Dans toutes ces affaires, le raisonnement de la cour repose sur l'interprétation du troisième alinéa de l'article L. 122-7 du code des assurances comme excluant les dommages causés aux bois sur pied par les effets du vent de toute garantie d'assurance.

On peut concevoir en réalité trois lectures de l'alinéa.

La cour paraît le lire comme rendant légalement non assurables les dommages causés aux bois sur pied par les effets du vent.

Cette lecture de l'alinéa étonne. C'est la plus éloignée de la lettre de l'alinéa, qui, à première vue, se borne à exclure les dommages causés aux bois sur pied de l'application du premier alinéa, lequel trace une frontière entre l'obligation d'assurer contre le risque tempête et l'exclusion de cette extension obligatoire des effets des événements cycloniques majeurs, dont la loi prévoit expressément qu'ils relèvent du régime des catastrophes naturelles. Cette interprétation est aussi la plus originale, car elle constituerait un exemple peut-être unique² et

² Autre est le système mis en place par la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 *de modernisation de l'agriculture et de la pêche* à l'article L. 261-4 du code forestier, transféré à l'article L. 351-1 par l'ordonnance n°2012-92 du 26

difficilement à justifier sur le plan économique et juridique d'interdiction légale faite aux assureurs d'assurer un certain type de dommages. Cette lecture en réalité paraît tirer un *a contrario* périlleux de la décision déjà mentionnée du 14 mai 2003, qui, pour répondre à un moyen tiré de ce que cet alinéa rendait non assurables les dommages causés aux bois sur pied, a relevé qu'eu égard à leur date, les dispositions en cause ne s'appliquaient pas au litige. Il ne s'en déduit pas que si elles s'étaient appliquées vous l'auriez interprété comme il était déjà proposé de le faire par les sylviculteurs.

En réalité, l'exclusion mentionnée par cet alinéa a pour seule conséquence directe de placer les dommages aux bois sur pied résultant de l'action du vent sous l'empire du droit commun, c'est-à-dire en principe de la liberté contractuelle des assurés et des assureurs, sous réserve des garanties apportées par l'article L. 125-1 tel qu'interprété par votre décision du 14 mai 2003 selon laquelle seuls peuvent bénéficier du régime spécial d'indemnisation des catastrophes naturelles les dommages qui ne sont pas assurables, soit en raison de leur origine, soit en raison des biens qu'ils affectent.

Cependant, subsiste la question de savoir si l'exclusion ne vaut que pour les contrats d'assurance contre l'incendie, ce qui maintiendrait à la charge des assureurs l'extension de garantie obligatoire tempête adossée aux contrats couvrant les autres dommages causés aux bois sur pied, ou si elle vaut pour l'ensemble des contrats mentionnés au premier alinéa. Cette question naît de l'écart de rédaction entre le premier alinéa et le troisième.

L'interprétation large de l'exclusion, superposant le champ d'application du premier alinéa et celui du troisième, reposerait sur son historique.

A l'origine, l'ensemble de l'article ne concernait que les contrats contre l'incendie, notamment au premier alinéa, et imposait à ces contrats d'assurer le risque tempête. Lorsqu'a été ajouté en 1991³ le deuxième alinéa excluant de cette garantie obligatoire, parce qu'ils relevaient du régime des calamités agricoles, les récoltes, les cultures et le cheptel, n'ont donc été mentionnés que les contrats contre l'incendie. Et lorsque par la loi du 9 juillet 2001 a été ajouté comme nous l'avons vu le troisième alinéa excluant également les bois sur pied, la rédaction du deuxième alinéa a été copiée, mais sans intention délibérée - en tout cas les travaux parlementaires n'en fournissent pas trace - d'introduire un écart avec le premier alinéa, dont la rédaction avait entre-temps et récemment, par la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, complétée pour exclure de la garantie assurancielle de droit commun les tempêtes les plus violentes et en faire supporter les effets par le régime de garantie des catastrophes naturelles. Comme il ne s'agissait plus seulement par ce premier alinéa d'inclure une garantie tempête obligatoire dans les contrats contre l'incendie mais aussi de tracer pour ce risque une frontière légale entre l'assurance d'initiative privée et le régime de catastrophe naturelle, le champ d'application de l'alinéa a été mis en coïncidence avec celui de l'article L. 125-1 et donc étendu aux contrats assurant contre tous autres dommages aux biens.

On pourrait comprendre de cette succession des textes que le législateur n'a pas délibérément voulu donner des conséquences différentes, à l'égard de la prise en charge du risque tempête

janvier 2012, et qui prévoit l'intervention d'un arrêté ministériel reconnaissant l'existence de possibilités de couverture au moyen de polices d'assurance

³ Loi n°91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt

soit par l'assurance dans les conditions de droit commun soit au titre des catastrophes naturelles, aux contrats contre l'incendie et aux autres contrats.

Cependant, cette interprétation reste assez constructive au regard de la lettre du texte. Prise en elle-même, celle-ci paraît claire, ce qui devrait vous dissuader en principe de supposer une autre intention au législateur. Le premier alinéa impose une extension de garantie tempête tant aux contrats contre l'incendie qu'aux contrats assurant tous autres dommages aux biens. Le troisième alinéa exclut seulement de cette extension les contrats contre l'incendie. On devrait en déduire, littéralement que les contrats contre les autres dommages continuent en vertu de la loi de comporter cette garantie, quelles que soient leur stipulations.

Deux séries de considérations paraissent l'emporter de manière déterminante en faveur de cette interprétation littérale :

- d'une part, la rigueur inflexible de la cour de cassation pour imposer une interprétation rigoureuse des dispositions d'ordre public figurant à l'article L. 122-7 et qui imposent une extension de garantie tempête (Civ 2^{ème}, 8 février 2006, n° 04-17.942, Bull. civ. II, n° 41) : en vertu de ce caractère d'ordre public, les parties ne peuvent déterminer contractuellement d'autres exclusions que celles des biens qui ne bénéficient pas des contrats socles mentionnés par la loi⁴. Il ne semble pas que la cour de cassation ait eu l'occasion de donner son interprétation du troisième alinéa de l'article, mais elle devrait vraisemblablement épouser religieusement la lettre du texte ;

- d'autre part, les enjeux déterminants de l'interprétation de ces textes pour l'équilibre économique des contrats et leur retentissement sur les primes d'assurance demandées, qui justement avait motivé l'aménagement des dispositions relatives aux contrats d'assurance des bois sur pied contre l'incendie, dont les primes s'envolaient sous l'impact de la garantie tempête. En ce sens, c'est l'interprétation la moins étonnante, la moins surprenante, de ces dispositions, tant pour les assurés que pour les assureurs, qui doit prévaloir, c'est-à-dire l'interprétation littérale, qui est aussi celle du ministre.

Mais même si vous reteniez l'interprétation plus constructive, vous devriez en tout état de cause censurer l'erreur de droit commise par la cour en retenant sa propre lecture, qui paraît la moins susceptible d'être confirmée.

Par ces motifs, vous annulez les trois arrêts attaqués, et vous pouvez renvoyer les trois affaires à la cour administrative d'appel de Bordeaux, en rejetant les conclusions de M. M..., de M. L... et de Mme S... présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁴ Cf également : Civ. 2^{ème}, 8 février 2006, n°04-19.647, Bull. 2006, II, n°42, p. 35 ; Civ. 2^{ème}, 19 oct. 2006, n° 05-19.094 Bull. 2006, II, n° 277, p. 258