

Catastrophes naturelles

L'opacité des critères de reconnaissance

La procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par l'Etat utilise des critères d'une grande opacité. L'absence totale de transparence d'une commission seule décisionnaire empêche quiconque de comprendre le déroulement de la procédure de reconnaissance.

LAUTEURE



**VALENTINE
TESSIER,**
avocate à la cour
SCP Seban et associés

En France, pour que les préjudices subis en raison d'une catastrophe naturelle soient indemnisés, encore faut-il que cet état de catastrophe naturelle ait préalablement été reconnu par arrêté interministériel. Mais, à l'encontre de toute sécurité juridique, personne ne saurait dire en amont ce qui peut ou non être reconnu comme constituant un état de catastrophe naturelle. Des critères incompréhensibles et inappropriés, déterminés par une commission interministérielle sans existence légale, mais qui est la véritable décisionnaire, démontrent l'obscurantisme flagrant en la matière. C'est le Code des assurances qui régit cette reconnaissance puisque ce sont les contrats d'assurance qui ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles, dont ceux, fréquents, des affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et à des marnières sur les biens faisant l'objet de tels contrats.

Le code définit les effets des catastrophes naturelles comme « 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 » (1). L'article L.125-1 prévoit ainsi que cet état de catastrophe naturelle est « constaté » par arrêté interministériel pris par les ministres de l'Economie et de l'Intérieur, cet arrêté détermine « les zones et les périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couverts par la garantie visée au premier alinéa du présent article ».

Précisons d'emblée que le code prévoit qu'il n'appartient pas à cet arrêté de fournir une motivation, cette mission étant confiée au préfet qui doit notifier la décision à la commune qui a demandé la reconnaissance de cet état. Relevons en outre que le législateur a prévu expressément que l'arrêté soit publié dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la demande de reconnaissance en préfecture, afin de permettre une indemnisation rapide des dégâts constatés. Toutefois, on ne peut que souligner l'absence de transparence du dispositif, notamment en ce qui concerne le critère de « l'intensité anormale d'un agent naturel » et l'absence de toute justification compréhensible des inégalités entre les territoires.

Trois éléments participent à cette absence de transparence et de compréhension du système mis en place : une absence totale de motivation de la décision prise, un dessaisissement complet, par les ministres, de la compétence qui leur a été donnée par le législateur au profit d'une commission sans existence légale et, enfin, l'utilisation de critères non seulement inappropriés mais en outre inconnus avant la prise de décision finale.

Une décision non motivée

On constate une absence totale de motivation des décisions de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, qu'elles soient positives ou non. Comme il a été relevé préalablement, le législateur a laissé le soin au préfet de motiver l'arrêté interministériel.

À NOTER

La circulaire relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle ajoute irrégulièrement à l'ordonnancement juridique des règles qui ne sont pas de la compétence du pouvoir réglementaire.

Toutefois, eu égard aux critères utilisés – dont la compréhension est quasi impossible – et, par conséquent, au vu de la difficulté de l'exercice, cette exigence n'est que très rarement respectée.

Dans la majorité des cas aucune justification en fait ou en droit n'est véritablement apportée à la décision. Or, sans cette motivation formulée par le préfet, il est impossible pour la commune demanderesse et, a fortiori, pour les personnes sinistrées, de comprendre pour quelle raison leur territoire n'a pas été reconnu comme ayant subi une catastrophe naturelle, alors que, très souvent, cet état a été reconnu pour les communes voisines.

Le non-respect de cet impératif de motivation est particulièrement préjudiciable et va à l'encontre du principe de bonne administration.

En fait, le préfet se trouve dans la quasi-impossibilité de satisfaire à cette obligation, par manque de compétences. En effet, en l'absence de tout critère objectif et préalablement défini, comment le préfet peut-il motiver sa décision de manière claire et indépendante ?

Dessaisissement par les ministres au profit d'une obscure commission

Si la décision finale appartient textuellement aux ministres, c'est en réalité une commission interministérielle, sans existence légale puisque créée par une circulaire, qui prend effectivement la décision. La circulaire n°84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle, prise conjointement par le ministre de l'Économie, des Finances et du Budget et par le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, a eu pour objet annoncé de «préciser [...] les règles de fond et les procédures d'application de la loi» (2).

Toutefois, à la lecture de ce document, il apparaît que la circulaire ne se limite pas à effectuer des «précisions». En effet, plus que détailler les règles applicables à la procédure d'indemnisation, elle ajoute des règles nouvelles, notamment en instituant une commission interministérielle «chargée d'émettre un avis sur le caractère de catastrophe naturelle» (3). En outre, la composition de la commission n'est fixée qu'en application de cette circulaire.

Plus encore, il est spécifié par les ministres auteurs de la circulaire qu'il appartient à la commission d'estimer si le sinistre présente ou non le caractère de catastrophe naturelle. Ce faisant, la circulaire n°84-90 crée bien de nouvelles règles applicables en matière d'indemnisation des catastrophes naturelles.

C'est la raison pour laquelle cette circulaire ne peut qu'être regardée, non pas comme interprétative, mais bien comme ayant un caractère réglementaire et pouvant donc, de ce fait, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un moyen soulevant, par exception, son illégalité.

Cette circulaire ajoute irrégulièrement à l'ordonnement juridique des règles qui ne sont pas de la compétence du pouvoir réglementaire. Plus précisément, la circulaire du 27 mars 1984 modifie la répartition des compétences voulue par le législateur en créant la commission interministérielle et, surtout, affirmant que cette dernière doit émettre un avis conforme.

En effet, la circulaire précise que: «S'il est estimé, à la suite de l'avis de la commission interministérielle, qu'un sinistre présente bien le caractère de catastrophe naturelle, nous prenons conjointement un arrêté constatant l'état de catastrophe naturelle».

Il ressort de ces dispositions qu'en réalité le pouvoir de décider de la reconnaissance ou non de l'état de catastrophe naturelle appartient au premier chef à la commission. Or, le législateur – par le biais de l'article L.125-1 du Code des assurances – a prévu que la décision de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle relevait de la compétence exclusive d'un arrêté ministériel. En aucun cas le dit législateur n'a instauré de commission devant donner d'avis conforme en la matière. Il n'était pas du pouvoir des ministres des Finances et de l'Intérieur d'en décider autrement, alors même que la loi leur avait confié la compétence exclusive de cette décision.

Cette commission interministérielle joue en matière de catastrophe naturelle un rôle primordial qui ne pouvait être régulièrement défini qu'en vertu d'une loi, et non d'une simple circulaire. Ce faisant, la circulaire contestée apparaît entachée d'incompétence négative et devrait être annulée. Toutefois, le juge administratif, régulièrement saisi

À NOTER

La commission interministérielle joue en matière de catastrophe naturelle un rôle primordial qui ne pouvait être régulièrement défini qu'en vertu d'une loi et non d'une simple circulaire.

de cette question, a toujours refusé de l'examiner, considérant que la commission avait été créée pour émettre de simples avis (4). Ce faisant, le juge renvoie au législateur le soin de préciser les points problématiques. Précisément, au regard de l'incompréhension de plus en plus profonde dans laquelle se trouvent les communes auxquelles on a refusé de reconnaître l'état de catastrophe naturelle, il apparaît indispensable que le pouvoir législatif joue enfin son rôle et modifie la procédure applicable en la matière. La commission ainsi créée doit enfin se voir donner une véritable existence légale et, surtout, les critères utilisés doivent pouvoir être compris par tous, ce qui est loin d'être le cas à l'heure actuelle.

Des critères inappropriés et imprévisibles

On ne peut que souligner l'absence de clarté des critères utilisés en la matière. Le caractère anormal de l'intensité du phénomène ne peut s'apprécier qu'à l'aune de critères appropriés pour permettre de constater, d'une manière objective et précise, cette anormalité (5).

Or, s'agissant par exemple du phénomène de subsidence, on relève que, depuis l'année 2000, trois critères différents ont été utilisés pour constater le caractère anormal de l'intensité du phénomène, sans qu'il soit possible de connaître les fondements qui ont été choisis.

Comme le rappelle le rapport du Sénat, les critères de reconnaissance de l'état de sécheresse ont été définis «de façon empirique» (6):

- «jusqu'en 1999, la sécheresse était appréhendée selon une approche strictement «météorologique», c'est-à-dire comme un déficit de précipitations;

- à partir de 2000, les critères ont reposé sur une définition «agricole» de la sécheresse, comprise comme un déficit de l'humidité des sols superficiels.

Du point de vue de l'appréhension du phénomène de retrait/gonflement, ces nouveaux critères ont constitué un indéniable progrès, puisqu'ils permettaient de prendre en compte la réserve en eau du sol, paramètre influençant directement la subsidence. Ce modèle a reposé sur 200 stations de référence, pour lesquelles les observations nécessaires au calcul sont disponibles sur plus de 20 ans, et chaque station étant choisie dans une zone homogène du point de vue de la climatologie des précipitations. Il s'agit du zonage dit «Aurore» [...];

RÉFÉRENCES

- Code des assurances, art. L.125-1.
- Circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle.

(•••) - en 2004, les critères ont été adaptés: présence avérée d'argile dans le sol + rapport de la moyenne de la réserve hydrique du 3^e trimestre normale inférieure à 20% + nombre de décades pendant lequel le réservoir hydrique est égal à zéro compris entre le 1^{er} et le 2^e rang sur la période 1989-2003;

- un assouplissement a ensuite opéré en janvier 2005: présence avérée d'argile dans le sol + rapport de la moyenne de la réserve hydrique du 3^e trimestre sur la moyenne hydrique normale inférieure à 21% + nombre de décades pendant lequel le réservoir hydrique est égal à zéro compris entre le 1^{er} et le 3^e rang sur la période 1989-2003;

À NOTER

Cinq critères différents ont été utilisés en cinq ans, sans qu'aucune explication ne justifie ces changements, ce qui démontre l'absence de toute prévisibilité, de précision et d'objectivité de ces critères.

Cinq critères différents ont donc été utilisés en cinq ans, sans qu'aucune explication particulière ne justifie ces changements, ce qui démontre incontestablement l'absence de toute prévisibilité, de précision et d'objectivité de ces critères. Il semblerait en outre que, depuis 2009, de nouveaux critères et un nouveau système de zonage soient désormais utilisés grâce à un système intitulé «Aurore».

Encore, l'actuelle ministre de l'Intérieur a annoncé, dans une réponse ministérielle du 23 août 2012 (7), qu'un nouveau critère avait été mis à jour cette année, qualifié de «critère printanier».

Comment s'y retrouver sans aucune grille de lecture fiable? En outre, l'opacité de ces critères et de leur utilisation fait douter, d'une part, de leur pertinence, d'autre part et surtout, de la manière dont ils sont utilisés voire du but dans lequel ils sont déterminés.

Les critères ainsi mis en œuvre ne sauraient permettre aux ministres compétents de constater, d'une façon objective et précise, le caractère anormal de l'intensité des phénomènes qui leur sont soumis.

- un nouvel assouplissement a également été opéré en juin 2005: critère de janvier 2005 ou critère alternatif: la durée de retour de la moyenne des réserves en eau du sol du troisième trimestre doit être supérieure à 25 ans ».

En conclusion, il ressort de l'ensemble de l'analyse du système mis en place pour reconnaître l'état de catastrophe naturelle et permettre aux personnes sinistrées d'être indemnisées une opacité telle qu'elle ne saurait perdurer plus longtemps. Par conséquent, on ne peut que s'associer aux demandes de certains parlementaires et demander au législateur de prendre ses responsabilités en vue de proposer une grande réforme de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (8).

(1) Code des assurances, art. L.125-1 du, 3^e alinéa.

(2) Circulaire n°84-90 du 27 mars 1984, p.2.

(3) Circulaire n°84-90 du 27 mars 1984, p.17.

(4) Le Conseil d'Etat considère que les avis de ladite commission ne constituent pas des décisions faisant grief (CE 29 avr. 2002, req. n°225227; 12 déc. 1990, n°74114); voir encore, sur le fait que le juge administratif considère que les ministres peuvent reprendre à leur compte cet avis sans toutefois le qualifier d'avis conforme: CAA Lyon 25 mars 2010, req. n°08LY01653.

(5) A titre d'exemple, voir: CAA Versailles 19 mai 2009, Cne Rambouillet, req. n°08VE02891.

(6) Sénat, rapport d'information n°39: Sécheresse de 2003, «Un passé qui ne passe pas», 14 octobre 2009.

(7) Question n°837, JO Sénat 23 août 2012.

(8) Voir par exemple, Q. n°0061S, JO Sénat 26 juill. 2012; voir encore, pour une proposition plus ancienne, celle de Madame Nicole Bricq, proposition de loi Sénat n°302, Revue responsabilité et assurances n°6, juin 2005, alerte 61.

À RETENIR

➤ **Réforme.** Le système mis en place pour reconnaître l'état de catastrophe naturelle, et permettre aux personnes sinistrées d'être indemnisées, se caractérise par une grande opacité des critères de reconnaissance. Certains parlementaires demandent, à raison, une réforme de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Les Cahiers **juridiques** de La Gazette

Le magazine juridique des agents des collectivités territoriales et des élus locaux.

Un système d'informations complet, pratique et réactif !

Abonnez-vous sur www.territorial.fr rubrique presse en ligne

L'actualité juridique décryptée

Cheque mois, Les Cahiers juridiques de La Gazette

Cheque semaine, la newsletter juridique

