

Indemnisation des catastrophes naturelles : dispositifs législatifs, leçons du passé et perspectives d'avenir

Marine BOREQUE

Assistante et doctorante au Centre de droit privé de l'UCLouvain

Samenvatting

De overstromingen die ons land in juli 2021 kende, waren van een dergelijke omvang dat de overheid en de verzekeringssector moesten samenwerken om de getroffen schadeloos te kunnen stellen: dit partnerschap toonde echter de beperkingen van beide schadevergoedingsregelingen aan.

Elke brandverzekeraar is krachtens artikel 123 van de wet van 4 april 2014 verplicht om in zijn brandverzekeringsovereenkomsten een waarborg natuurrampen op te nemen. Hoewel de brandverzekering op zich facultatief blijft, is de waarborg natuurrampen verplicht: iedereen die een brandverzekering afsluit, moet dus een premie betalen om zich in te dekken tegen natuurrampen.

De wet van 4 april 2014 legt deze verplichte waarborg echter alleen op voor verzekeringsovereenkomsten die eenvoudige risico's dekken en voor bepaalde limitatief opgesomde gevaren. De verplichting voor de verzekeraar om schade door een natuurramp te dekken is bovendien beperkt door een waarborgplafond dat wordt berekend met een formule die rekening houdt met het incasso van de verzekeringsmaatschappij in kwestie.

Bij de afwikkeling van de schadegevallen die werden veroorzaakt door de overstromingen van 2021 waren deze bedragen evenwel snel bereikt. Had men zich tot deze regeling beperkt, dan hadden de verzekerde getroffen slechts 20% van hun schade vergoed gekregen. En al is de brandverzekering wijd verspreid in België, er waren ook talrijke gevallen van schade aan speciale risico's, of aan eenvoudige risico's die niet verzekerd waren.

Men had toen kunnen denken dat het zou volstaan zich te richten tot het Waalse rampenfonds, het organisme belast met de ondersteuning van schadelijders die hun schade niet (volledig) vergoed kunnen krijgen. Het wettelijke kader tot invoering van dit Fonds vertoont echter heel wat lacunes: zo blijkt dat iedereen die aanspraak kan maken op een

– zelfs gedeeltelijke – schadevergoeding bij een verzekeraar van een hersteltegemoetkoming uitgesloten is. Hetzelfde geldt voor schade veroorzaakt aan verzekerbare maar niet verzekerde goederen, tenzij de afwezigheid van een verzekering toe te schrijven is aan de financiële toestand van de betrokkene.

Om deze redenen leken de bestaande vergoedingsmechanismen geen bevredigende oplossing te bieden. Bijgevolg sloten het Waalse Gewest en Assuralia een partnerschap dat werd vastgelegd in een decreet van 23 september 2021. Krachtens deze overeenkomst aanvaardden de verzekeraars een verdubbeling van hun waarborgplafond en vergoeden zij bijgevolg 40% van de schade van de getroffen. Het Waalse Gewest stemt er op zijn beurt mee in het aantal situaties waarin het Waalse Rampenfonds tegemoetkomt te verhogen om de schadevergoeding van de verzekerde getroffen aan te vullen. Het Gewest verbindt zich er overigens toe een schadevergoeding toe te kennen aan wie zich hiervoor niet kan beroepen op een verzekeringsovereenkomst, hetzij omdat er geen overeenkomst is, hetzij omdat de overeenkomst goederen betreft die niet onder de verplichte waarborg natuurrampen vallen, hetzij omdat de vergoeding uitdrukkelijk werd uitgesloten.

De intentie hierbij is zeker lovenswaardig, maar roept vragen op over een mogelijke 'premie voor niet-verzekering' en biedt geen oplossing voor de toekomst wat het probleem van de overschrijding van de individuele interventielimiet van de verzekeringsmaatschappijen betreft voor schade aan eenvoudige risico's die wel tegen natuurrampen verzekerd zijn.

Men kan zich trouwens ook vragen stellen bij de gehanteerde techniek voor de uitvoering van dit partnerschap: opname in een decreet was geenszins noodzakelijk, aangezien een op geldige wijze gesloten akkoord tussen het Gewest en de verzekeraars al krachtens het gemeen verbintenissenrecht uitwerking heeft. De werkwijze lijkt daarenboven de bevoegdheidsverdelende regels te schenden,

aangezien het verzekeringsrecht een bevoegdheid van de federale overheid is en niet van de deelgebieden.

Hoewel het beginsel van publiek-private samenwerking niet voor kritiek vatbaar lijkt en door de betrokken actoren zelfs wordt aangemoedigd, lijkt de onderhandeling van een dergelijk partnerschap ons toch beter plaats te vinden vóór de schade die men beoogt te vergoeden zich voordoet. Anders dringen meer substantiële wijzigingen aan de wetgevende instrumenten zich op, waarbij alle betrokken partijen – en wetgevers – worden geraadpleegd.

Résumé

Les inondations que notre pays a connues en juillet 2021 furent d'une telle ampleur que les pouvoirs publics et le secteur des assurances ont dû travailler ensemble pour permettre l'indemnisation des personnes sinistrées : ce partenariat a toutefois montré les limites des deux régimes d'indemnisation.

Tout assureur incendie est, aux termes de l'article 123 de la loi du 4 avril 2014, tenu d'insérer dans ses contrats d'assurance contre l'incendie une couverture contre les catastrophes naturelles. Quoique le contrat en tant que tel demeure facultatif, la garantie elle-même est obligatoire : toute personne souscrivant un contrat d'assurance incendie est partant obligée de payer une prime afin de se prémunir contre les catastrophes naturelles.

La loi du 4 avril 2014 n'impose toutefois cette garantie obligatoire que dans les contrats d'assurance couvrant des risques simples, et pour certains périls limitativement énumérés. Par ailleurs, l'obligation pour l'assureur de couvrir les sinistres causés par une catastrophe naturelle est limitée par un plafond de garantie, calculé selon une formule qui est fonction de l'encaissement réalisé par la compagnie d'assurance.

Ces montants étaient néanmoins rapidement atteints lors du règlement des sinistres causés par les inondations de 2021. A se limiter à ce dispositif, les sinistrés assurés n'auraient reçu une indemnisation qu'à concurrence de 20% de leur dommage. En outre, si l'assurance incendie est un contrat largement souscrit en Belgique, nombreux furent les dommages causés à des risques spéciaux, ou à des risques simples ne faisant pas l'objet d'un contrat d'assurance.

On aurait alors pu penser qu'il suffisait de s'adresser au Fonds wallon des calamités, organisme chargé de

venir en aide aux personnes sinistrées et ne pouvant obtenir réparation (ou réparation totale) de leur dommage. Néanmoins, le dispositif législatif instituant ce Fonds contient de nombreuses lacunes : il apparaît ainsi que toute personne pouvant prétendre à une indemnisation, même partielle, auprès d'un assureur, est exclue du bénéfice de l'aide à la réparation. Il en va de même des dommages causés à des biens assurables mais non assurés, sauf si l'absence d'assurance s'explique par l'état de fortune de la personne concernée.

Pour ces raisons, les mécanismes d'indemnisation existant ne semblaient pas satisfaisants. Un partenariat a dès lors été conclu entre la Région wallonne et Assuralia, et incorporé dans un décret du 23 septembre 2021. Aux termes de cet accord, les assureurs acceptent de doubler leur plafond de garantie, intervenant donc à concurrence de 40% du dommage des sinistrés. La Région wallonne, quant à elle, consent à augmenter les hypothèses d'intervention du Fonds wallon des calamités pour compléter l'indemnisation des sinistrés assurés. Elle s'engage par ailleurs à octroyer une indemnisation à celles et ceux qui n'auraient pas pu y prétendre en se fondant sur un contrat d'assurance, soit parce qu'il n'y avait pas de contrat, soit parce que le contrat concernait des biens qui ne relèvent pas de la garantie obligatoire des catastrophes naturelles, soit parce qu'elle y a été expressément exclue.

L'intention est certes louable, mais pose la question d'une éventuelle prime à la non-assurance et ne règle pas pour l'avenir le problème du dépassement de la limite individuelle des compagnies pour ce qui concerne les dommages aux risques simples effectivement couverts contre les catastrophes naturelles.

Par ailleurs, la technique de mise en œuvre de ce partenariat interpelle : l'insertion dans un décret n'était en rien essentielle dès lors qu'en vertu du droit commun des obligations, un accord valablement conclu entre la Région wallonne et les assureurs produit tous ses effets. Cela semble, au surplus, violer les règles répartitrices de compétences, le droit des assurances relevant de l'autorité fédérale et non des collectivités fédérées.

Si le principe des partenariats public-privé n'apparaît pas critiquable, et est même encouragé par les acteurs du terrain, il nous semble qu'il conviendrait de procéder à leur négociation avant que ne se produisent les dommages que l'on entend indemniser. A défaut, des modifications plus substantielles des dispositifs législatifs s'imposent, en appelant à la discussion l'ensemble des acteurs – et législateurs – concernés.

TABLE DES MATIÈRES

Section 1. La couverture des dommages causés par les catastrophes naturelles en assurance incendie risques simples	277
Sous-section 1. Analyse du mécanisme : une couverture obligatoire dans un contrat dont la souscription reste libre	278
Sous-section 2. Analyse du régime : une prise en charge de certaines catastrophes naturelles dans certaines proportions	279
Section 2. L'intervention du Fonds des calamités	283
Sous-section 1. La loi du 12 juillet 1976	283
Sous-section 2. Les décrets wallons des 12 décembre 2014, 26 mai 2016 et 23 mars 2017	285
Section 3. La combinaison des deux mécanismes pour la prise en charge des inondations de juillet 2021 : un partenariat public – privé	287
Sous-section 1. Genèse du partenariat	287
Sous-section 2. Analyse du décret incorporant le partenariat	288
Sous-section 3. Analyse du partenariat	289
Section 4. Questions d'opportunité	290
Sous-section 1. Le principe des partenariats	290
Sous-section 2. La technique de mise en œuvre : l'insertion de l'accord dans un décret	292
Conclusion	293

1. En juillet 2021, la Belgique était en proie à d'importantes inondations ravageant particulièrement le sud du pays. La presse¹ a fait état d'un bilan catastrophique, confirmé lors de la séance plénière du 1^{er} septembre 2021 du Parlement wallon² : 39 décès, environ 100.000 personnes sinistrées, 224.000 bâtiments détruits ou touchés en ce compris 50.000 maisons, 11.000 véhicules détruits et 160.000 tonnes de déchets charriées par les eaux.

Face à de tels chiffres, le Gouvernement wallon qualifia ces événements de « calamité naturelle » par deux arrêtés de reconnaissance pour 209 communes³ s'agissant des inondations des 14, 15 et 16 juillet⁴, et un arrêté de reconnaissance pour 15 communes s'agissant de celles du 24 juillet 2021⁵.

2. L'ampleur des inondations a mis en avant les défis que les catastrophes naturelles suscitent pour le secteur des assurances et pour les pouvoirs publics. En effet, si le fait pour le Gouvernement wallon d'avoir procédé à de telles reconnaissances permet aux

sinistrés des communes concernées d'obtenir une intervention de la part de la Région (section 2), les victimes ayant souscrit un contrat d'assurance incendie étaient également fondées à s'adresser à leur assureur (section 1). Aucune de ces solutions n'était néanmoins pleinement satisfaisante pour indemniser l'ensemble des personnes touchées par cette situation. Nous verrons comment ces deux mécanismes ont été exploités pour l'indemnisation des sinistrés des inondations de juillet 2021 (section 3), et critiquerons l'opportunité du partenariat ainsi conclu (section 4).

Section 1. La couverture des dommages causés par les catastrophes naturelles en assurance incendie risques simples

3. Face aux risques que représentent les inondations et autres catastrophes naturelles, et particulièrement aux dommages que celles-ci peuvent causer, le secteur de l'assurance a son rôle à jouer. Offrant « l'avantage de la rapidité et de l'efficacité »⁶, la technique de l'extension obligatoire de garantie impose dès lors à tout assureur incendie d'insérer dans ses contrats une couverture contre les catastrophes naturelles.

4. En réalité, les velléités d'insérer dans les contrats d'assurance incendie une couverture contre les catastrophes naturelles remontent aux années 1990 et font suite à de nombreuses tempêtes, inondations et à des tremblements de terre subis en Belgique au cours de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle⁷.

En réaction, le législateur adopta une première loi du 21 mai 2003⁸ qui limitait la couverture aux seules inondations subies par les biens situés dans des zones à risque, dont la délimitation devait faire l'objet d'un arrêté royal. En d'autres termes, seuls les propriétaires de biens particulièrement exposés au risque devaient cotiser pour permettre à l'assureur d'assumer, le cas échéant, une indemnisation⁹, la prime étant dès lors très élevée¹⁰. Pour cette raison comme pour le fait que la détermination des zones à risque impliquerait une perte de valeur pour les individus concernés, la loi

-
1. P. WALKOWIAK, « Inondations en Wallonie : le Parlement mène l'enquête », sur *RTBF Info*, 3 septembre 2021, <https://www.rtbf.be/article/inondations-en-wallonie-le-parlement-mene-l-enquete-10835219?id=10835219> ; R. CAMMERERI, « Inondations : le corps retrouvé à Angleur est bien celui de Daniel Gilson », sur *lameuse.sudinfo.be*, 4 décembre 2021, <https://lameuse.sudinfo.be/878723/article/2021-12-04/inondations-le-corps-retrouve-angleur-est-bien-celui-de-daniel-gilson>.
 2. Compte rendu intégral de la séance plénière du 1^{er} septembre 2021 (CRI n°1), *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2021-2022, p. 6.
 3. Un premier arrêté du Gouvernement wallon concernait 202 communes situées dans le sud du pays ; le second a ensuite étendu la reconnaissance à 7 communes supplémentaires.
 4. Arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2021 reconnaissant comme calamité naturelle publique les inondations survenues du 14 au 16 juillet 2021 et délimitant son étendue géographique, *M.B.*, 3 août 2021, p. 77596 ; Arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2021 étendant la zone géographique de la calamité naturelle publique relative aux inondations survenues du 14 au 16 juillet 2021, *M.B.*, 1^{er} septembre 2021, p. 93774.
 5. Arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2021 reconnaissant comme calamité naturelle publique les inondations du 24 juillet 2021 et délimitant son étendue géographique, *M.B.*, 1^{er} octobre 2021, p. 104513.
 6. Projet de loi 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, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n°50-1007/1, p. 5.
 7. P. COLLE, « De wet van 17 september 2005 betreffende de verzekering van natuurrampen », *R.W.*, 2005-2006, p. 881.
 8. 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, p. 37970.
 9. E. DEMOLS, « L'assurance des catastrophes naturelles », *Res Jur. Imm.*, 2022, pp. 357 et 358.
 10. B. DUBUISSON, « Actualités législatives et jurisprudentielles dans les assurances de choses et de frais », in *Actualités en droit des assurances*, coll. Commission Université-Palais, vol. 106, Liège, Anthémis, 2008, p. 139.

du 21 mai 2003 fut vivement critiquée et n'est jamais entrée en vigueur¹¹.

Quelques années plus tard, le législateur se saisit à nouveau de la question en adoptant la loi du 17 septembre 2005¹², qui a inséré dans la loi du 25 juin 1992¹³ des dispositions (art. 68-1 à 68-10) imposant à tout assureur proposant un contrat d'assurance contre l'incendie des risques simples d'y insérer une couverture contre les catastrophes naturelles. Cette couverture obligatoire est aujourd'hui prévue par les articles 123 à 132 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances¹⁴.

Sous-section 1. Analyse du mécanisme : une couverture obligatoire dans un contrat dont la souscription reste libre

5. L'article 123 de la loi du 4 avril 2014 dispose que « l'assureur du contrat d'assurance de choses afférent au péril incendie qui couvre les risques simples [...] délivre obligatoirement la garantie des catastrophes naturelles ». Cet article n'a pas pour effet de modifier la nature du contrat d'assurance incendie, qui demeure par conséquent facultatif, mais seulement de prévoir en son sein une garantie obligatoire dans le chef des assureurs.

La nuance est importante. Parce que le contrat lui-même reste facultatif, les conséquences que l'on réserve aux assurances obligatoires ne s'appliquent pas en assurance incendie. L'on pense ici au régime juridique complet¹⁵ qui doit accompagner l'obligation d'assurance, et que l'on connaît par exemple pour l'assurance de responsabilité automobile¹⁶. La garantie, en revanche, devient quant à elle obligatoire¹⁷. Si aucune sanction ne frappe donc celui qui choisit de ne pas souscrire un contrat d'assurance contre l'incendie, celles et ceux qui le font devront nécessairement également payer une prime pour se prémunir contre les catastrophes naturelles car tout assureur

est légalement tenu d'inclure cette garantie dans les contrats proposés, quel que soit le degré d'exposition au risque de son assuré.

6. L'assurance contre l'incendie et celle contre les catastrophes naturelles deviennent ainsi indissociables¹⁸, comme l'illustre l'article 123, alinéa 2 qui dispose que « toute suspension, nullité, expiration ou résiliation de la garantie des catastrophes naturelles entraîne de plein droit celle de la garantie afférente au péril incendie » et inversement.

7. Cela s'explique en réalité par la volonté de minimiser voire d'éviter le risque d'antisélection¹⁹, c'est-à-dire le danger, pour une compagnie d'assurance, de regrouper au sein de son portefeuille des risques hautement exposés, pouvant donner lieu à un sinistre à brève échéance²⁰.

Le risque d'antisélection est particulièrement élevé en matière de catastrophes naturelles²¹. Seuls les propriétaires de biens exposés ont intérêt à souscrire une telle garantie : on voit en effet mal le propriétaire d'un appartement situé au 5^{ème} étage d'un immeuble s'assurer spontanément contre l'inondation²². A défaut d'une telle solidarité légalement imposée entre tous les assurés, l'assureur serait contraint d'exiger en contrepartie de sa garantie une prime particulièrement élevée et dès lors prohibitive afin de maximiser sa capacité à intervenir en cas de sinistre²³ – sinistre qui, par hypothèse et compte tenu de la composition de son portefeuille, a de fortes probabilités de survenir chez tous ses assurés en même temps²⁴.

En imposant à une personne faiblement exposée au risque de cotiser pour celui-ci, l'assureur peut baisser le montant des primes demandées car il finance ses interventions chez les uns avec les primes payées par les autres. C'est le principe de mutualisation des risques²⁵. Ce mécanisme fonctionne particulièrement bien en assurance incendie car, sans être obligatoire,

11. C. VERDURE, « La couverture des catastrophes naturelles en droit belge : entre assurance, solidarité et solutions alternatives », *For. ass.*, 2011, p. 35 ; M. FONTAINE, *Droit des assurances*, 5^e ed., coll. Précis de la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 356 et 357 ; K. BERNAUW, « De verzekering van natuurrampen », *Bull. ass.*, 2006, p. 158.
12. Loi du 17 septembre 2005 modifiant en ce qui concerne les catastrophes naturelles, 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 calamités naturelles, *M.B.*, 11 octobre 2005, p. 43646.
13. Loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, *M.B.*, 20 août 1992, p. 18283.
14. Loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, *M.B.*, 30 avril 2014, p. 35487 ; ci-après « loi du 4 avril 2014 ».
15. M. FONTAINE, *Droit des assurances*, op. cit., pp. 77 et 78 ; H. DE RODE, « Les assurances obligatoires en Europe », in *L'obligation d'assurance – Analyse économique et juridique*, coll. Dossiers du Bulletin des assurances, Bruxelles, Kluwer, 2001, pp. 65 à 68 et 73 et s.
16. Loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, *M.B.*, 8 décembre 1989, p. 20122 et Arrêté Royal du 16 avril 2018 déterminant les conditions des contrats d'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, *M.B.*, 2 mai 2018, p. 37231.
17. K. BERNAUW, « De verzekering van natuurrampen », op. cit., p. 159.
18. P. COLLE, « De wet van 17 september 2005 betreffende de verzekering van natuurrampen », op. cit., pp. 881-882.
19. E. DEMOLS, « L'assurance des catastrophes naturelles », op. cit., p. 358.
20. C. PARIS, *Les dérivés de la segmentation en assurance*, coll. Les dossiers du Journal des Tribunaux, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 19.
21. B. DUBUISSON, « Actualités législatives et jurisprudentielles dans les assurances de choses et de frais », op. cit., p. 140 ; E. DEMOLS, « L'assurance des catastrophes naturelles », op. cit., p. 356 ; K. BERNAUW, « De verzekering van natuurrampen », op. cit., p. 154.
22. B. DUBUISSON, « De la légèreté de la faut au poids du hasard », *R.G.A.R.*, 2005, n°14.009.
23. C. PARIS, *Les dérivés de la segmentation en assurance*, op. cit., p. 20 ; C. PARIS, « Segmentation et sélection des risques », in *Les paramètres de sélection des risques à l'aube du XXI^{ème} siècle*, coll. Dossier du Bulletin des assurances, n°10, Bruxelles, Kluwer, 2004, p. 57.
24. C. VERDURE, « La couverture des catastrophes naturelles en droit belge : entre assurance, solidarité et solutions alternatives », op. cit., p. 34.
25. C. PARIS, « Segmentation et sélection des risques », op. cit., p. 59 ; M. FONTAINE, *Droit des assurances*, op. cit., p. 17 ; E. DEMOLS, « L'assurance des catastrophes naturelles », op. cit., p. 358.

cette dernière est néanmoins largement souscrite par la population²⁶.

Sous-section 2. Analyse du régime : une prise en charge de certaines catastrophes naturelles dans certaines proportions

§1^{er}. Champ d'application

A. La limitation aux seuls risques simples

8. La garantie des catastrophes naturelles n'est rendue obligatoire que dans les contrats d'assurance couvrant les risques simples²⁷. Ces risques sont définis à l'article 5 de l'arrêté royal du 24 décembre 1992 portant exécution de la loi du 25 juin 1992²⁸ comme « tout bien ou ensemble de biens dont la valeur assurée ne dépasse pas F 30 000 000 », montant qui est à indexer et est porté à 965 000 000 francs (à indexer également) pour certains bâtiments listés au §2.

Il s'en déduit que tout contrat d'assurance incendie couvrant un bien dont la valeur assurée est supérieure aux montants précités ne contient pas nécessairement une couverture contre les catastrophes naturelles. Cela n'est pas à dire qu'elle y est proscrite : il s'agira seulement pour l'assuré souhaitant cette couverture de la solliciter auprès de son assureur.

B. Les périls couverts

9. Pour les risques simples, la réglementation relative aux catastrophes naturelles est limitée à certaines situations énumérées à l'article 123 de la loi du 4 avril 2014. L'article octroie au Roi la possibilité d'étendre cette liste, mais aucun arrêté royal n'a encore été adopté à cette fin.

10. En réalité, la première catastrophe naturelle ayant fait l'objet d'une couverture d'assurance est le risque de tempête²⁹. Néanmoins, celle-ci n'est pas reprise dans l'article 123 de la loi du 4 avril 2014 car elle fait déjà l'objet d'un régime particulier³⁰, institué par l'article 3, §1^{er}, al. 2 de l'arrêté royal du 24 décembre 1992 dit « incendie risques simples »³¹.

11. Les périls ici couverts sont donc le tremblement de terre, l'inondation, le débordement ou le refoulement des égouts publics et le glissement ou l'affaissement de terrain. Chacune de ces hypothèses est ensuite définie à l'article 124 : dès lors que survient un événement répondant à l'une de ces définitions – et sous réserve que l'on soit en présence de dommages assurés – l'intervention de l'assureur est due, sans qu'il ne soit nécessaire que le gouvernement adopte un arrêté de reconnaissance de l'événement comme catastrophe naturelle³².

Ainsi, on entend par inondation « un débordement de cours d'eau, canaux, lacs, étangs ou mers suite à des précipitations atmosphériques, un ruissellement d'eau résultant du manque d'absorption du sol suite à des précipitations atmosphériques, une fonte des neiges ou des glaces, une rupture de digues ou un raz-de-marée, ainsi que les glissements et affaissements de terrain qui en résultent » (art. 124, §1^{er}, a) de la loi du 4 avril 2014).

12. Le glissement ou l'affaissement de terrain est, quant à lui, défini comme étant « un mouvement d'une masse importante de terrain qui détruit ou endommage des biens, dû en tout ou en partie à un phénomène naturel autre qu'une inondation ou un tremblement de terre » (art. 124, §1^{er}, d)). Si la disposition semble claire, la question s'est récemment posée de savoir si elle incluait les hypothèses de contraction du sol due à une période de sécheresse prolongée.

Ces dernières années ont en effet été marquées par d'importantes périodes de sécheresse. Une partie des bâtiments construits sur notre territoire l'a été sur un sol argileux, qui se contracte et s'affaisse en cas de sécheresse³³. De nombreuses personnes assurées contre l'incendie – et partant, contre les catastrophes naturelles – entendaient faire appel à leur assureur pour obtenir une indemnisation pour les dommages causés à leur bâtiment par cette contraction du sol. Certaines compagnies d'assurance soutenaient alors que « la contraction de l'ensemble du sous-sol ne constitue nullement un mouvement d'une masse importante de terrain » et qu'il « doit être question d'un mouvement d'une masse 'exceptionnelle' de terrain pour que la

26. La doctrine estime entre 90 et 95% le pourcentage de Belges ayant souscrit une telle assurance : voy. P. COLLE, « De wet van 17 september 2005 betreffende de verzekering van natuurrampen », *op. cit.*, p. 882 ; V. BRUGGEMAN, « De schadeloosstelling van slachtoffers van natuurrampen. België als wenkend voorbeeld? », *op. cit.*, p. 231 ; H. COUSY, « Recente ontwikkelingen: socialisatie van het risico in private verzekeringen », in *Recht in beweging*, coll. VRG Alumni Leuven, Anvers, Maklu, 2008, p. 556 et K. BERNAUW, « De verzekering van natuurrampen », *op. cit.*, p. 159 ; E. DEMOLS, « L'assurance des catastrophes naturelles », *op. cit.*, p. 361.

27. Voy. le libellé de l'article 123 de la loi du 4 avril 2014. Voy. également K. BERNAUW, « De verzekering van natuurrampen », *op. cit.*, p. 162.

28. *M.B.*, 31 décembre 1992, p. 27645.

29. Elle fut en effet prévue comme extension obligatoire de garantie dans tous les contrats d'assurance incendie portant sur des risques simples, par l'arrêté royal du 16 janvier 1995 modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 1992 réglementant l'assurance contre l'incendie et d'autres périls, en ce qui concerne les risques simples, *M.B.*, 11 avril 1995, p. 9125.

30. Pour une analyse de ce régime, voy. F. DE DECKER et B. VOGLET, « L'assurance incendie 'risques simples' », in *L'assurance incendie*, coll. Les Ateliers des FUCaM/Assurances, Limal, Anthemis, 2011, pp. 58 à 62.

31. Arrêté royal du 24 décembre 1992 réglementant l'assurance contre l'incendie et d'autres périls, en ce qui concerne les risques simples, *M.B.*, 31 décembre 1992, p. 27650.

32. B. DUBUISSON, « Actualités législatives et jurisprudentielles dans les assurances de choses et de frais », *op. cit.*, p. 142.

33. B. DEVOS, « Les mouvements de sol dus au réchauffement climatique – une catastrophe naturelle selon la loi du 17 septembre 2005 ? », *For. immo.*, 2020, p. 7. Pour une explication technique du phénomène, voy. E. DEMOLS, « L'assurance des catastrophes naturelles », *op. cit.*, pp. 368-374.

condition légale soit remplie ». Ajoutant que « rien ne prouve que la contraction du sol [était] due à la sécheresse », ces compagnies refusaient leur garantie³⁴.

Les tribunaux se montraient parfois réticents à condamner un assureur à prêter sa garantie dans de telles hypothèses³⁵. Compte tenu de ces difficultés, le législateur a adopté, le 29 octobre 2021, une loi interprétative³⁶, qui, en son article 2, assimile à un glissement ou affaissement de terrain « toute contraction d'une masse importante de terrain due en tout ou en partie à une période de sécheresse prolongée, qui détruit ou endommage des biens ». La loi étant interprétative, elle opère avec effet rétroactif si bien que les assureurs ne peuvent plus refuser leur intervention sur cette base, même pour les sinistres antérieurs à son entrée en vigueur.

Cette disposition a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, au motif que loin d'être interprétative, elle serait en réalité une « nouvelle règle de droit [qui] étend le champ d'application de la disposition interprétée », et « porterait ainsi atteinte à l'intérêt qu'ont les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes [car] elle contraindrait les compagnies d'assurances à couvrir un risque avec effet rétroactif ».

La Cour constitutionnelle fait une autre lecture de la disposition attaquée. Son raisonnement se fonde d'une part sur l'insécurité juridique dans l'interprétation de l'article 124, §1^{er}, d), relevée tant dans les travaux préparatoires de la loi attaquée que dans l'avis que la section de législation du Conseil d'Etat a donné à son sujet, et d'autre part sur les discussions lors de l'adoption de la loi de 2005 sur la définition qu'il fallait retenir pour l'affaissement de terrain. La Cour considère dès lors qu'il « peut [...] être admis que l'intention du législateur a toujours été de considérer toute 'contraction d'une masse importante de terrain due en tout ou en partie à une période de sécheresse prolongée' comme un glissement ou un affaissement

de terrain ». En effet, et « contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, dans le cas d'une telle contraction, il est [...] tout autant question d'un 'mouvement d'une masse importante de terrain dû en tout ou en partie à un phénomène naturel [...] au sens de la disposition précitée »³⁷. Les compagnies d'assurance sont donc bel et bien tenues d'intervenir dans ces hypothèses.

C. L'étendue de la garantie

13. Le caractère obligatoire de la garantie perdrait tout intérêt si le contenu de celle-ci n'était pas légalement déterminé. Ainsi, l'article 126 prévoit l'étendue minimale de la garantie, c'est-à-dire ce que les contrats d'assurance doivent au minimum proposer à leurs assurés. L'article 126 ne prévoyant qu'une garantie minimum, l'assureur peut tout à fait en proposer une plus large³⁸.

14. Les articles 127 et 128 laissent à l'assureur la possibilité de prévoir des exclusions de garantie limitativement énumérées et réputent certains biens exclus de la couverture, à défaut de stipulation expresse dans le contrat. Les exclusions de l'article 128 sont toutefois limitées aux périls inondation et débordement et refoulement d'égouts publics.

15. Par ailleurs, l'idée des zones à risque n'a pas été totalement abandonnée, et est toujours limitée au seul péril inondation. Ainsi, l'article 129 reconnaît au Roi la faculté de déterminer des zones à risque (§2), et à l'assureur incendie le droit de refuser de délivrer une couverture contre l'inondation lorsque le bâtiment a été construit plus de dix-huit mois après la publication au Moniteur belge de l'arrêté royal délimitant les dites zones (§3)³⁹. Cette règle se justifie par la volonté de responsabiliser tant les autorités communales appelées à délivrer des permis d'urbanisme que les propriétaires des bâtiments concernés qui s'exposeraient en parfaite connaissance de cause au risque et solliciteraient ensuite le bénéfice de la solidarité induite par le contrat d'assurance⁴⁰.

34. Proposition de loi interprétative de l'article 124, §1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, *Doc.parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2019-2020, n°55-1022/1, p. 4.

35. Par exemple, le tribunal de première instance de Namur indique qu'il « n'y a pas eu 'affaissement' au sens de 'mouvement d'une masse importante de terrain' comme le prescrit [l'article 124 de la loi du 4 avril 2014]. Il y a seulement eu une diminution de volume du sol suite à un manque d'eau et ensuite augmentation à nouveau de ce volume suite à la ré-humidification. Cet élément est lié à la présence d'argile dans le sol et ne présente en effet aucun caractère accidentel ni aléatoire, condition du contrat d'assurance » : Civ. Namur (2^{ème} ch.), 25 février 2014, *Bull. ass.*, 2016, p. 352. Si certaines décisions vont dans le même sens, d'autres, en revanche, font droit aux demandes formulées par les assurés : voy. à cet égard les nombreuses décisions, parfois inédites, analysées par E. DEMOLS, « L'assurance des catastrophes naturelles », *op. cit.*, pp. 375-381.

36. *M.B.*, 22 novembre 2021, p. 113664.

37. C. const., 1^{er} juin 2023, n°86/2023, *R.G.A.R.*, 2023, n°16.004.

38. P. COLLE, « De wet van 17 september 2005 betreffende de verzekering van natuurrampen », *op. cit.*, p. 882 : l'auteur suggère, par exemple, la prise en charge des frais de relogement pendant une période supérieure à trois mois après la survenance du sinistre.

39. Arrêté royal du 28 février 2007 portant délimitation des zones à risque visées à l'article 129, § 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, *M.B.*, 23 mars 2007, p. 16332. Cet arrêté ayant été publié le 23 mars 2007, tout immeuble construit plus de dix-huit mois après cette date pourrait dès lors faire l'objet d'un refus d'assurance.

40. Projet de loi modifiant, en ce qui concerne l'assurance contre les catastrophes naturelles, 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 calamités naturelles, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2004-2005, n° 51-1732/001, p. 12. Voy. également P. COLLE, « De wet van 17 september 2005 betreffende de verzekering van natuurrampen », *op. cit.*, p. 882 et G. HEIRMAN, « Natuurrampendekking », in *Handboek Verzekeringsrecht* (sous la dir. de T. VANSWEEVELT et B. WEYTS), Anvers, Intersentia, 2016, p. 599, n°964.

§2. Indemnisation en cas de sinistre

A. Délais de traitement

16. L'article 130 prévoit quant à lui que l'ampleur de l'indemnité est déterminée et que celle-ci est payée selon les dispositions de l'article 121 de la même loi, c'est-à-dire selon les dispositions applicables au contrat d'assurance contre l'incendie. Ces délais, très stricts, sont repris au §2 de l'article 121, nonobstant certaines causes de suspension prévues au §3.

Globalement, retenons que le paiement de l'indemnité doit intervenir dans un délai de trente jours à compter de l'accord entre les parties lorsque son montant n'est pas contesté (art. 121, §2, 2^o, al. 1^{er}), et dans les trente jours qui suivent la clôture de l'expertise en cas de désaccord – expertise qui doit, quant à elle, être clôturée dans un délai de nonante jours à compter de la date à laquelle l'assuré a informé l'assureur de la désignation de son expert (art. 121, §2, 2^o, al. 2).

L'article 121, §3, 3^o prévoit, en outre, en cas de catastrophe naturelle, la possibilité pour le ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions d'allonger certains délais. L'ampleur des sinistres provoqués par ladite catastrophe peuvent en effet entraîner des délais de traitement légitimement plus longs⁴¹. Catherine Paris donne à cet égard l'exemple d'une « catastrophe d'une telle ampleur que les experts seraient surchargés »⁴². Tel est précisément le cas de la catastrophe à laquelle notre pays a été confronté : néanmoins, à notre connaissance, aucune norme n'a été adoptée en vue de rallonger ces délais de règlement⁴³.

17. Dans l'éventualité où les délais ne seraient pas respectés, l'article 121, §7 prévoit que l'assureur sera tenu de payer de plein droit, sur la partie de l'indemnité qui n'a pas été versée à temps, un intérêt calculé au double du taux légal et ce, jusqu'au paiement effectif, sauf à l'assureur à démontrer que ce retard ne lui est pas imputable⁴⁴.

18. Le respect de ces délais dans le traitement des inondations de juillet 2021 est difficile à évaluer, les éventuels retards n'étant bien entendu pas revendiqués. Assuralia indiquait néanmoins en janvier 2023

que « 85% des dossiers ont été totalement indemnisés et clôturés » et que « dans 12% des dossiers le montant total des dommages a été indemnisé à 80% ». Les dossiers résiduels sont ceux dans lesquels « un accord n'a pas encore été obtenu sur l'ensemble des dommages ». Dans ces hypothèses, l'incontestablement dû aurait néanmoins été versé⁴⁵, ceci étant, comme indiqué ci-avant, une obligation légale.

Si de ces déclarations, nous pourrions conclure au respect des délais, d'autres communiqués d'Assuralia traduisent une insatisfaction dans le chef du consommateur. L'Union professionnelle se fait ainsi le relai d'une enquête menée auprès des belges ayant eu un sinistre au cours des trois années précédant l'enquête (incluant l'année 2021, soit celle des inondations). A ce sujet, quoique le retour soit globalement positif, il est fait état d'un « mécontentement dont certains font part à propos du traitement d'un sinistre [qui] s'explique principalement par le délai [...] nécessaire pour tout régler »⁴⁶. Il reste à déterminer si de telles critiques se justifient par un dépassement objectif des délais légaux, ou par une volonté hâtive et compréhensible de tourner la page après de tels événements. En tout état de cause, compte tenu de l'ampleur de la catastrophe et des multiples expertises auxquelles il a fallu procéder pour l'évaluation des dommages, il n'est pas étonnant que les délais aient été dépassés.

B. Plafonds de couverture

19. L'assureur peut faire application de l'article 130, §2, lequel lui permet de limiter le total des indemnités dues en cas de catastrophes naturelles au montant le moins élevé de ceux obtenus selon deux formules différentes et mentionnées à cet article.

20. Cette possibilité s'explique afin de préserver la solvabilité des entreprises d'assurance et d'assurer la viabilité du système prévu par la loi de 2014⁴⁷. Le secteur de l'assurance repose en effet sur le principe de mutualisation des risques et de « loi des grands nombres »⁴⁸. L'idée est que « tous les sinistres ne se produisent pas en même temps, ni dans une même région géographique »⁴⁹ car ils sont indépendants les uns des autres⁵⁰. Tel n'est précisément pas le cas des catastrophes naturelles, qui peuvent toucher en une

41. E. DEMOLS, « L'assurance des catastrophes naturelles », *op. cit.*, p. 366.

42. C. PARIS, *Manuel de droit des assurances*, coll. de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 497.

43. Dans le même sens, voy. E. KEUSTERMANS, « La couverture assurantielle des catastrophes naturelles lors des inondations de juillet 2021 – Analyse juridique, applications et recommandations – Partie I », *Assur. présent*, septembre 2023, p. 14.

44. Le retard n'est pas imputable lorsqu'il est induit par un refus de garantie qui a donné lieu à une procédure judiciaire, au terme de laquelle l'assureur est condamné à indemniser son assuré et procède, alors, sans tarder au paiement : Cass. (1^{ère} ch.), 9 septembre 2022, *J.L.M.B.*, 2023, p. 1918 (sommaire).

45. Voy. le communiqué de presse d'Assuralia du 30 janvier 2023 « Actualisation relative aux inondations de juillet 2021 » (disponible sur : <https://press.assuralia.be/actualisation-relative-aux-inondations-de-juillet-2021>).

46. Voy. le communiqué d'Assuralia du 5 octobre 2023 « Le Belge et ses assurances en 2023 – Intérêt croissant pour les assurances, tandis que leur complexité diminue » (disponible sur : <https://press.assuralia.be/le-belge-et-ses-assurances-en-2023>).

47. K. BERNAUW, « De verzekering van natuurrampen », *op. cit.*, p. 164. E. DEMOLS, « L'assurance des catastrophes naturelles », *op. cit.*, p. 367. Dans le même sens, voy. C.E., 9 mars 2022, avis n°71.001/1, pp. 8 et 9.

48. J.-F. WALHIN, « Du partenariat entre les assureurs privés et les Régions en ce qui concerne les dégâts provoqués par des catastrophes naturelles aux risques simples assurés. Le cas des inondations des 14 au 16 juillet 2021 », *Bull. ass.*, 2021, p. 455.

49. M. DE BEER DE LAER, « L'assurabilité du risque d'interruption d'activité dans le cadre des pandémies : quelles mesures prendre ? », *op. cit.*, p. 134.

50. G. PRIEST, « Les risques catastrophiques – Intervention publique ou marchés concurrentiels ? », *Risques*, 1998, p. 71.

fois une part importante de la population, donc du portefeuille de l'assureur⁵¹.

21. Les formules reprises à l'article 130, §2 sont fonctions de l'encaissement réalisé par l'assureur au cours de l'exercice comptable précédant le sinistre dans la branche incendie risques simples⁵². Cet encaissement était jusqu'à l'année passée à multiplier, notamment, par un coefficient de 0,45. En réaction aux inondations de juillet 2021 ce nombre a, depuis le 1^{er} janvier 2024, été remplacé par un coefficient de 1,88⁵³. De ce fait, « la loi relève la limite d'intervention individuelle de chaque assureur en la faisant passer de 45 % à 188 % de toutes les primes qu'il a collectées dans le cadre de l'assurance incendie risques simples »⁵⁴. Cette modification législative s'expliquerait par la volonté « d'offrir davantage de sécurité juridique aux assureurs, réassureurs et personnes touchées par des catastrophes naturelles de grande ampleur »⁵⁵.

22. Quelle que soit la formule utilisée, le plafond ne peut être inférieur à 2.000.000 euros, indexés (ce qui représentait au moment des inondations ici examinées 2.700.000 euros⁵⁶) et constitue ce que l'on qualifie de limite individuelle des assureurs⁵⁷.

23. L'article 130, §3 renvoie à l'article 34-3, alinéa 3 de la loi du 12 juillet 1976⁵⁸, lequel n'a plus vocation à s'appliquer en Région wallonne⁵⁹. En réalité, il n'existe pas de mécanisme imposant aux pouvoirs publics de prendre en charge la part du dommage des personnes sinistrées qui excède la limite individuelle des entreprises d'assurance⁶⁰. Ainsi, « la hauteur des indemnités à laquelle un assuré peut, en définitive,

prétendre, dépend de la 'taille' de l'entreprise avec laquelle il a conclu (la part de marché) et du degré d'exposition de cette entreprise à la catastrophe naturelle, ainsi que de la localisation du bien sinistré »⁶¹ : plus la compagnie est exposée, plus elle sera amenée à intervenir et plus vite sa limite individuelle sera atteinte, sans complément régional au profit des assurés.

§3. Bureau de tarification et caisse de compensation

24. Si l'assureur est légalement tenu d'insérer dans ses contrats d'assurance incendie une couverture contre les catastrophes naturelles, il demeure cependant libre quant à la prime qu'il réclamerait à un candidat à l'assurance. Ainsi, la prime réclamée à certains candidats pourrait être si élevée qu'elle aurait pour conséquence qu'ils ne seraient pas en mesure de souscrire le contrat⁶². Les travaux préparatoires de la loi du 17 septembre 2005 font ainsi état de ce que « 12% de la population ne pourra donc obtenir de couverture à des conditions abordables »⁶³.

25. L'article 131 confie donc au Roi le soin de mettre en place un Bureau de tarification et d'en déterminer le fonctionnement⁶⁴. Le Bureau est ainsi chargé « d'établir les conditions tarifaires (taux de prime et franchise) et contractuelles (conditions de la police d'assurance) des risques catastrophes naturelles que les assureurs ne veulent pas couvrir à leurs propres conditions » mais ne tarifie « aucun dossier individuel »⁶⁵. Un nombre précis de refus ne semble pas requis dans le chef du candidat à l'assurance : dès lors

51. P. COLLE, « De wet van 17 september 2005 betreffende de verzekering van natuurrampen », *op. cit.*, p. 884.

52. Cette loi permet l'obtention d'un montant différent pour chaque compagnie, selon sa taille sur le marché. De cette façon, et contrairement à ce qui était prévu dans la loi de 2003 et dans les dispositions initiales de la loi de 2005, un plafond unique n'est pas purement et simplement imposé à l'ensemble des compagnies, ce qui défavoriserait les plus petites d'entre elles. Les premières formules, si elles étaient elles aussi fonction de l'encaissement des primes individuelles impliquaient également un montant forfaitaire de 3.000.000 EUR. Un recours en annulation avait été introduit par plusieurs compagnies contre la disposition de la loi de 2005, considérant que le montant forfaitaire discriminait les petites et moyennes compagnies en les traitant de la même façon que les compagnies importantes, alors qu'il s'agit de catégories différentes. Cette discrimination conduisait, selon les requérantes, à mettre en péril la solvabilité des petites et moyennes compagnies, pour lesquelles le résultat obtenu par application des formules de la loi de 2005 dépassait 100% de l'encaissement des primes. Voy. C. A., 15 mars 2007, n°2007/39, A.C.C., 2007, p. 581, spec. point B.9. Si la décision de la Cour d'Arbitrage permet d'éviter une discrimination entre les compagnies d'assurance, la modification législative à laquelle elle a donné lieu est néanmoins défavorable aux assurés eux-mêmes : la hauteur du plafond qui leur sera imposé et corrélativement de l'indemnité qu'ils pourront percevoir, dépend de l'encaissement réalisé par leur assureur dans la branche incendie risques simples.

53. Loi du 22 décembre 2023 modifiant la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances en ce qui concerne la couverture légale en cas de catastrophe naturelle, *M.B.*, 28 décembre 2023, p. 123537.

54. Voy. la FAQ d'Assuralia « Comment serais-je indemnisé si mon habitation devait subir des dommages suite à une catastrophe naturelle telle par exemple une inondation ? » (disponible sur <https://www.assuralia.be/fr/faq/habitation/comment-serais-je-indemnisé-si-mon-habitation-devait-subir-des-dommages-suite-a-une>).

55. Projet de loi modifiant la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances en ce qui concerne la couverture légale en cas de catastrophe naturelle, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, n°55/3658-001, p. 4.

56. Voy. sous le titre « Contexte » du Protocole visant à pouvoir fournir une indemnisation complète aux victimes assurées en rapport avec les inondations survenues du 14 au 16 juillet 2021 pour les assurances incendie « Risques simples », annexé au décret wallon du 23 septembre 2021 instituant un régime particulier d'indemnisation de certains dommages causés par les inondations et pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021 ainsi que le 24 juillet 2021 et reconnues en tant que calamité naturelle publique, *M.B.*, 1^{er} octobre 2021, p. 104495.

57. V. BRUGGEMAN, « De schadeloosstelling van slachtoffers van natuurrampen. België als wenkend voorbeeld? », *op. cit.*, p. 232.

58. Celui-ci prévoyait que la Caisse nationale des calamités indemniserait les personnes sinistrées pour la part du dommage qui excédait la limite individuelle des assureurs concernés, avec un maximum de 700 millions d'euros dans le cas d'un tremblement de terre ou de 280 millions d'euros pour les autres périls assurés.

59. Ceci ressort notamment de l'exposé des motifs du décret du 26 mai 2016 examiné ci-après : voy. n°41.

60. J.-F. WALHIN, « Du partenariat entre les assureurs privés et les Régions en ce qui concerne les dégâts provoqués par des catastrophes naturelles aux risques simples assurés. Le cas des inondations des 14 au 16 juillet 2021 », *op. cit.*, p. 455.

61. C. PARIS, *Manuel de droit des assurances*, *op. cit.*, p. 500.

62. K. BERNAUW, « De verzekering van natuurrampen », *op. cit.*, p. 163 ; C. PARIS, *Manuel de droit des assurances*, *op. cit.*, pp. 495-496.

63. Projet de loi modifiant, en ce qui concerne l'assurance contre les catastrophes naturelles, 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 calamités naturelles, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2004-2005, n° 51-1732/001, p. 7.

64. Voy. l'Arrêté royal du 25 février 2006 déterminant la mise en place et les conditions de fonctionnement du Bureau de tarification en matière de catastrophes naturelles et déterminant les obligations des assureurs et certaines procédures auprès de la Caisse nationale des calamités, *M.B.*, 1^{er} mars 2006, p. 12350.

65. Voy. le site internet du Bureau (disponible sur <http://www.bt-tb.be/index-module-orke-page-view-id-471.html>) et son Rapport annuel 2021 (disponible sur <http://www.bt-tb.be/index-module-orke-page-view-id-473.html>).

que l'assureur ne souhaite pas couvrir le risque selon ses propres conditions générales, il appliquera au candidat celles du Bureau de tarification⁶⁶.

Section 2. L'intervention du Fonds des calamités

26. Si l'assurance incendie est largement souscrite en Belgique, tous les bâtiments ne sont néanmoins pas assurés. Par ailleurs, les plafonds de garantie ont pour conséquence qu'en dépit de leur précaution, les personnes assurées ne recevront pas nécessairement une indemnisation pour l'intégralité du dommage subi par elles. Comme nous l'avons souligné, les catastrophes naturelles représentent en effet un important défi pour les compagnies d'assurance en raison du nombre et de l'ampleur des sinistres auxquels elles donnent lieu.

27. Compte tenu de ces difficultés, et quoique de telles catastrophes naturelles ne fussent, dans le passé, pas nombreuses en Belgique⁶⁷, le législateur a jugé bon d'adopter un « instrument légal de caractère général et permanent, unifiant autant que possible les principes de l'indemnisation »⁶⁸. L'objectif d'un tel dispositif était de venir en aide aux personnes sinistrées ne pouvant obtenir réparation (ou réparation totale) de leur dommage compte tenu de l'impossibilité pour elle d'engager une action en responsabilité civile à l'encontre d'un tiers⁶⁹.

Sous-section 1. La loi du 12 juillet 1976

28. Avant la Sixième réforme de l'État, il fallait se référer à la loi du 12 juillet 1976⁷⁰, prévoyant que les dommages directs, matériels et certains, causés sur le territoire belge à des biens privés corporels, meubles et immeubles⁷¹ par des faits dommageables qualifiés de calamités naturelles publiques ou agricoles⁷² donnaient lieu à une intervention financière de la Caisse nationale des calamités⁷³. Cette intervention profitait

soit au titulaire d'un droit réel sur le bien en cas de calamité publique soit à l'exploitant de ce bien s'il s'agissait d'une calamité agricole (art. 5)⁷⁴.

29. Seuls certains dommages pouvaient donc justifier l'intervention de la Caisse nationale des calamités et ceux pris en compte pour le calcul de l'indemnité différaient selon que l'on était en présence d'une calamité publique ou d'une calamité agricole⁷⁵.

30. L'article 2, §2 exigeait, pour l'application du système d'indemnisation, un arrêté royal délimitant l'étendue temporelle et géographique de ce qui constituait dès lors une calamité⁷⁶. Le Conseil d'État précisa à ce sujet que, quoique disposant d'un pouvoir discrétionnaire⁷⁷ quant à l'adoption d'un tel arrêté de reconnaissance, le Roi n'avait pour autant pas celui de « dénaturer la réalité des choses » en considérant que plusieurs calamités se succédant dans un intervalle bref n'en constituent qu'une seule⁷⁸. Dans cet esprit, il fut ensuite requis de prendre systématiquement contact avec des autorités scientifiques en vue de la reconnaissance du caractère exceptionnel de l'événement justifiant application du régime⁷⁹.

31. La loi excluait expressément de son champ d'application « les cas fortuits ordinaires, contre lesquels il est normalement possible de s'assurer » (art. 2, §1^{er}, dernier alinéa). A la suite d'une modification législative, elle énonçait encore qu'elle « ne s'appliqu[ait] pas aux biens qui [pouvaient] être en principe couverts par un contrat d'assurance », sauf dérogations dans certaines dispositions de la loi du 12 juillet 1976 ou « lorsque les biens sinistrés [n'étaient] pas assurés en raison de l'état de fortune du titulaire de l'intérêt d'assurance » (art. 2, §3).

Se pose la question de ce qu'il fallait entendre par les termes « normalement possibles de s'assurer » et « [pouvant] être en principe couverts par un contrat d'assurance ». Est-ce à dire qu'un contrat d'assurance idoine doit exister sur le marché, ou qu'il était possible

66. Pour consulter ces conditions générales, voy. le site internet du Bureau (disponible sur <http://www.bt-tb.be/index-module-orke-page-view-id-463.html>).

67. Selon les auteurs du projet de loi ayant donné lieu à la loi du 12 juillet 1976 développée ci-après.

68. Projet de loi relatif à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1975-1976, n°778/1, pp. 1 et 2.

69. Sauf à considérer que les pouvoirs publics étaient responsables de ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour prévenir ces catastrophes, ou éviter qu'elles ne prennent une telle ampleur (on pense par exemple au fait de ne pas procéder à un lâcher d'eau plus rapidement, ce qui permettrait d'éviter – ou de diminuer – l'inondation d'une commune), aucun recours en responsabilité civile n'était en effet ouvert aux sinistrés.

70. Loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles, *M.B.*, 13 août 1976, p. 10149.

71. Dont l'inventaire se trouvait à l'article 3, et compte tenu des exclusions qui étaient reprises à l'article 4.

72. Ces deux types de calamités étaient définies à l'article 2. Les premières étaient comprises comme des « phénomènes naturels de caractère exceptionnel ou d'intensité imprévisible (ou qui ont 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 », alors que les secondes étaient des « phénomènes naturels de caractère ou d'intensité exceptionnels ou l'action massive et imprévisible d'organismes nuisibles ayant provoqué uniquement des destructions importantes et généralisées de terres, de mortalité ou abattage obligatoire, des pertes importantes et généralisées d'animaux utiles à l'agriculture ».

73. B. HEYMANS, « Calamités publiques », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat* (sous la dir. M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN), 1^{ère} ed., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 125-126.

74. A. DAL, « Régime juridique du système de réparation en cas de calamités publiques », note sous Liège (22^{ème} ch.), 4 avril 1196, *J.L.M.B.*, 1996, p. 1534.

75. Comp. les articles 8, §1^{er}, A. et 8, §1^{er}, B. de la loi.

76. B. HEYMANS, « Calamités publiques », *op. cit.*, p. 128.

77. Cet aspect de la législation prêtait d'ailleurs le flan à la critique : voy. K. BERNAUW, « De verzekering van natuurrampen », *op. cit.*, p. 154 et V. BRUGGEMAN, « De schadeloosstelling van slachtoffers van natuurrampen. België als wenkend voorbeeld? », *M.E.R.*, 2010, p. 230.

78. C.E. (VI^{ème} ch.), 10 janvier 1992, arrêt d'*Hoffschmidt et cst c. État belge – Ministre de l'Intérieur*, n°38.467, *R.R.D.*, 1992, p. 167.

79. Voy. La brochure de G. PLETINCKX, *Calamités publiques – Étude statistique des calamités depuis 1993*, S.P.F. Intérieur, Direction des calamités, 2013, p. 4, citée par B. HEYMANS, « Calamités publiques », *op. cit.*, p. 129.

pour la personne sinistrée d'en conclure un pour une prime raisonnable ? Si les travaux parlementaires de la loi du 12 juillet 1976 ne sont guère éclairants s'agissant de la première formule⁸⁰, la seconde se situe, quant à elle, dans un paragraphe inséré par la loi du 21 mai 2003. Au sujet de cet ajout, l'exposé des motifs indique que « [c]elui-ci exclut, en principe, de toute intervention de la Caisse nationale des Calamités, les biens qui peuvent être couverts par un contrat d'assurance incendie. Les citoyens ont la possibilité de s'assurer contre les catastrophes naturelles dans un régime qui leur assure une indemnisation optimale. Il leur est demandé de poser un acte volontaire dans ce but : souscrire un contrat d'assurance contre l'incendie »⁸¹. Cet extrait laisse penser que l'exception viserait les biens pour lesquels un contrat d'assurance existe sur le marché belge. Une telle conception nous semble préférable, dès lors qu'il n'y a pas lieu d'introduire des questions liées à la hauteur de la prime dans l'appréciation ici faite par les pouvoirs publics. Notons néanmoins que l'article 2, §3 n'est, à l'instar du dispositif assurantiel prévu par la loi du 21 mai 2003, jamais entré en vigueur.

32. Lorsque les dommages étaient causés à un bien assuré contre les catastrophes naturelles⁸², l'on se référait aux articles 34-1 à 34-6⁸³. En vertu de ces dispositions, une indemnité était due par le Fonds lorsque l'entreprise d'assurance avait prévu un plafond de garantie qui était dépassé ou lorsqu'elle était en défaut d'exécuter ses obligations en raison de circonstances limitativement énumérées à l'article 34-2 (notamment lorsqu'elle était déclarée en faillite). L'intervention du Fonds était alors limitée à « la partie de l'indemnité qui [n'était] pas versée par l'entreprise d'assurances » (art. 34-3, al. 1^{er}).

Afin de faciliter les démarches des sinistrés, ceux-ci n'étaient pas requis de s'adresser d'une part à leur assureur et d'autre part au Fonds des calamités pour le surplus. L'article 34-4 prévoyait en effet que l'assureur ayant atteint sa limite d'intervention devait introduire une demande auprès de la Caisse nationale des Calamités « afin d'obtenir le montant des indemnités auxquelles ses assurés [avaient] droit ». L'assureur versait alors l'ensemble de l'indemnité à son assuré (art. 34-4, al. 2). S'il préférait indemniser directement son assuré, dépassant ainsi sa limite d'intervention individuelle, il bénéficiait alors d'un recours subrogatoire contre la Caisse nationale des Calamités (art. 34-4, al. 4).

33. La loi du 12 juillet 1976 était, selon l'interprétation donnée par notre Cour de cassation dès 1990, d'ordre public parce qu'elle concernait les intérêts essentiels de l'Etat ou de la communauté et qu'elle était fondée sur la solidarité nationale⁸⁴. La même Cour ajoutait un an plus tard que l'on pouvait déduire de l'intitulé de la loi (« réparation de *certain*s dommages ») qu'elle était de stricte interprétation en manière telle qu'il convenait d'appliquer les indemnités prévues par elle « sans majoration aucune, fût-ce par l'adjonction d'intérêts compensatoires »⁸⁵. Pareille conception semblait approuvée par la doctrine⁸⁶.

34. Suite à la Sixième réforme de l'Etat⁸⁷, la matière fut régionalisée au 1^{er} juillet 2014⁸⁸. Durant une période transitoire allant de cette date au 31 décembre de la même année, l'autorité fédérale assurait le suivi des dossiers. Au 1^{er} janvier 2015, les Régions assumaient pleinement cette compétence et prirent, chacune à leur tour, un décret ou une ordonnance⁸⁹. En raison de la localisation principale des inondations de juillet 2021, nous nous concentrerons ici sur la réglementation propre à la Région wallonne⁹⁰.

80. « Le dernier alinéa du §1^{er}, 2^e, exclut expressément de l'indemnisation les dommages occasionnés par des catastrophes naturelles ordinaires, telles la grêle, le feu du ciel ou de la gelée, qui sont susceptibles d'être couverts normalement par une assurance, contractée soit par le propriétaire-exploitant, soit par le fermier. » : voy. Projet de loi relatif à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1975-1976, n°778-1, p. 9.

81. Projet de loi 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 », Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n°50-1007/1, pp. 15-16.

82. Nous renvoyons le lecteur aux développements contenus dans la section 1 de la présente contribution. Notons néanmoins que la matière était alors régie par les articles 68-1 à 68-10 et suivants de la loi du 25 juin 1992 relative au contrat d'assurance terrestre.

83. Insérés, eux également, par la loi du 21 mars 2003, ils ne sont entrés en vigueur que le 1^{er} mars 2006 : voy. la loi du 17 septembre 2005 modifiant en ce qui concerne les catastrophes naturelles, 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 calamités naturelles précitée, art. 18, al. 2 ainsi que l'arrêté royal du 25 février 2006 déterminant la mise en place et les conditions de fonctionnement du Bureau de tarification en matière de catastrophes naturelles et déterminant les obligations des assureurs et certaines procédures auprès de la Caisse nationale des Calamités, art. 13, *M.B.*, 1^{er} mars 2006, p. 12350.

84. Cass. (1^{ère} ch.), 1^{er} juin 1990, *Pas.*, 1990, p. 1118.

85. Cass. (1^{ère} ch.), 24 octobre 1991, *Pas.*, 1992, p. 150.

86. A. DAL, « Régime juridique du système de réparation en cas de calamités publiques », *op. cit.*, p. 1534 ; B. HEYMANS, « Calamités publiques », *op. cit.*, p. 128.

87. Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8641, art. 14 et 16.

88. L. DEMEZ, « Chronique de textes parus au Moniteur belge et au Journal officiel de l'Union européenne du 1^{er} mai 2017 au 31 juillet 2017 », *Amén.*, 2017, p. 333.

89. Projet de décret wallon relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n°458, p. 3.

90. Voy. pour la Région bruxelloise l'ordonnance bruxelloise du 25 avril 2019 relative à la réparation de certains dommages causés par des calamités publiques, *M.B.*, 6 mai 2019, p. 43585 ; et pour la Région flamande le décret flamand du 5 avril 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés par les calamités en Région flamande, *M.B.*, 23 avril 2019, p. 39960. Notons simplement que si le décret flamand vise l'ensemble des calamités, l'ordonnance bruxelloise se limite aux calamités dites publiques : en conséquence, la loi du 12 juillet 1976 est toujours applicable en Région bruxelloise en ce qui concerne les calamités agricoles. Voy. à ce sujet B. GORS, M. KAROLINSKI et F. DE MUYNCK, « La responsabilité environnementale et le contentieux de l'environnement », in *Mémento de l'environnement (Régions wallonne et bruxelloise)*, Liège, Wolters Kluwer, 2021, pp. 450-451.

Sous-section 2. Les décrets wallons des 12 décembre 2014, 26 mai 2016 et 23 mars 2017

35. La prise en charge de la réglementation des catastrophes naturelles par les autorités wallonnes s'est structurée en trois étapes.

§1. Le décret-programme du 12 décembre 2014

36. La première d'entre elles fut l'adoption par le Parlement wallon le 12 décembre 2014 d'un décret concernant bien d'autres matières que les seules calamités naturelles⁹¹. Ce décret-programme crée un organisme, appelé « Fonds wallon des calamités naturelles », et divisé en un « Fonds wallon des calamités publiques » et un « Fonds wallon des calamités agricoles » (art. 1^{er}), selon une logique similaire à celle adoptée en son temps par la loi du 12 juillet 1976.

37. Le décret précise encore que le Fonds wallon des calamités naturelles « a pour mission [...] de couvrir les dépenses résultant de l'intervention financière de la Région wallonne à la suite de dommages causés par des calamités naturelles », étant entendu que les deux divisions couvrent respectivement les dépenses aux calamités qu'elles visent (art. 3).

38. Faute de dispositif législatif propre à la Région wallonne, celle-ci s'est bornée dans un premier temps à faire application de la loi du 12 juillet 1976⁹². Tel fut le cas à la suite des vents violents du 6 juillet 2014 ainsi que des pluies violentes du 20 septembre 2014⁹³. En cas de dégâts causés à des biens assurés contre les catastrophes naturelles, on appliquait alors le régime prévu aux articles 34-1 à 34-6 de la loi du 12 juillet 1976⁹⁴.

§2. Le décret du 26 mai 2016

39. Ce n'est que le 26 mai 2016 que la Région wallonne se dote de sa première législation relative à la prise en charge des calamités naturelles⁹⁵. Ce

deuxième décret ne concerne toutefois que celles qui sont qualifiées de *publiques*, à l'exclusion des calamités *agricoles*, ce qui le distingue de la loi fédérale. L'objectif annoncé est l'adaptation « des bases légales historiques » dans un souci de préservation de la sécurité juridique d'une part et de simplification et de clarification de la réglementation d'autre part⁹⁶.

40. Aux termes de cette nouvelle législation régionale, « les dommages directs, matériels et certains, causés sur le territoire de la Région wallonne à des biens corporels, meubles ou immeubles, par les calamités naturelles publiques, donnent lieu à une aide à la réparation » (art. 2). A nouveau, la reconnaissance d'un événement comme étant une calamité publique est subordonnée à l'adoption d'un Arrêté du Gouvernement wallon, lequel doit déterminer le type de phénomène dont il s'agit ainsi que son étendue dans le temps et l'espace (art. 3, §2).

L'aide à la réparation n'est, selon les termes de l'exposé des motifs, octroyée que pour les biens « ayant une existence concrète, matérielle, qui donne prise à la possession »⁹⁷, au profit du propriétaire dudit bien ou, en présence de biens agricoles ou horticoles, de son exploitant (art. 6). Cette formule manque de sens, dès lors que tout peut « donner prise à la possession ». La possession est en effet un concept juridique, qui renvoie au « fait d'accomplir sur une chose les actes correspondant à l'exercice du droit de propriété ou d'un droit réel »⁹⁸ (l'auteur souligne). Compte tenu de la mention expresse du propriétaire et de l'exploitant à l'article 6, il est peu probable que le législateur entendait réserver l'indemnisation au possesseur du bien sinistré : il est, en revanche, plus plausible, que les termes « prise à la possession » soient à comprendre comme signifiant « chose corporelle », c'est-à-dire une chose qui peut être appréhendée par l'un des cinq sens, en particulier le toucher⁹⁹. La distinction n'est pas sans intérêt car si sous l'empire de l'ancien Code civil, la possession se concevait davantage sur les choses corporelles¹⁰⁰, tel n'est plus le cas depuis l'adoption du Livre 3¹⁰¹.

91. Décret-programme wallon du 12 décembre 2014 portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité, *M.B.*, 29 décembre 2014, p. 106358.

92. B. HEYMANS, « Calamités publiques », *op. cit.*, pp. 135 et 137.

93. Arrêté du Gouvernement wallon du 4 décembre 2014 considérant comme une calamité publique les vents violents à caractère local du 6 juillet 2014 et délimitant son étendue géographique, *M.B.*, 12 décembre 2014, p. 100751 et arrêté du Gouvernement wallon du 4 décembre 2014 considérant comme une calamité publique les pluies abondantes survenues le 20 septembre 2014 et délimitant son étendue géographique, *M.B.*, 12 décembre 2014, p. 100749.

94. Ce raisonnement se déduit de l'article 6 du décret programme de 2014, qui prévoit que « dans les titres I^{er} et III de la loi du 12 juillet 1976 [...], pour les interventions financières à la suite de dommages causés par des calamités naturelles survenues après le 1^{er} juillet 2014 [...], les mots "Caisse nationale des Calamités" [...] sont chaque fois remplacés par les mots "Fonds wallon des calamités naturelles" ». Les articles 34-1 à 34-6 de la loi du 12 juillet 1976 sont en effet contenus dans le Titre I^{er} de celle-ci, et se voient dès lors appliquer cette modification terminologique en Région wallonne.

95. Décret wallon du 26 avril 2016 relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques, *M.B.*, p. 70162.

96. Projet de décret wallon relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n°458, pp. 3-4.

97. Projet de décret wallon relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n°458, p. 6.

98. J. HANSENNE, *Les biens. Précis*, Liège, 1996, II, p. 153.

99. N. BERNARD, « Le droit des biens – Après la réforme de 2020 », 2^{ème} édition, Limal, Anthémis, 2022, p. 213. Désormais, l'article 3.40 du Code civil ajoute qu'en plus d'être « susceptibles d'être appréhendées par les sens », les choses corporelles doivent pouvoir « être mesurées de manière instantanée ».

100. Cette conception s'est néanmoins étendue au fil du temps. En ce sens, voy. J. HANSENNE, *Les biens. Précis*, *op. cit.* I, pp. 153 et s. ; N. BERNARD, « Le droit des biens – Après la réforme de 2020 », *op. cit.*, p. 79.

101. Projet de loi portant le livre 3 "Les biens" du Code civil, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 2019, n°56-0173/1, pp. 44-46.

Le décret ajoute également un critère de rattachement à la Région wallonne pour bénéficier de l'indemnisation : seules les personnes physiques ayant leur résidence habituelle ou une propriété immobilière sur le territoire de ladite Région, ainsi que les personnes morales y ayant leur siège social ou un lieu d'exploitation peuvent prétendre à l'aide à la réparation (art. 7).

41. L'exposé des motifs rappelle en outre que la loi de 1976 prévoyait une intervention du Fonds des calamités en cas de catastrophes naturelles (au sens du droit des assurances), lorsque les compagnies étaient « en défaut d'exécuter leurs obligations, ou si une limite d'intervention [était] atteinte »¹⁰². Ce mécanisme n'a pas été repris dans le décret wallon, « la Région wallonne ne [pouvant] se porter garante pour les compagnies d'assurance, alors même que la réglementation en la matière est du ressort du Fédéral »¹⁰³. L'articulation entre l'intervention d'un assureur et l'indemnisation de l'autorité publique est donc supprimée en Région wallonne¹⁰⁴ mais la justification apportée à cette suppression dans l'exposé des motifs ne convainc pas.

Si les compagnies limitent leur intervention en utilisant des plafonds, c'est parce que la loi les y autorise. Il n'est dès lors pas question de « se porter garant » de qui que ce soit, sauf dans la seule hypothèse du défaut d'exécution – et à supposer cette inexécution fautive – dans le chef de l'assureur. N'offrir aucune compensation aux personnes sinistrées lorsqu'en dépit de l'effort de prévoyance qu'elles ont manifesté en souscrivant un contrat d'assurance, leur compagnie peut valablement se prévaloir d'un droit que la loi lui confère, ne semble pas cohérent¹⁰⁵.

42. Le décret contient encore une série d'exclusions en son article 9. Parmi celles-ci, on peut lire que ne sont pas indemnisés par le Fonds wallon des calamités les dommages « relatifs aux biens qui constituent des risques simples » lorsque les phénomènes naturels reconnus sont des catastrophes naturelles au sens de l'article 123 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances (art. 9, 4^o, al. 1^{er}, a) du décret). Cette exclusion ne s'applique toutefois pas « aux personnes physiques qui ne sont pas assurées en raison de l'état de fortune » (art. 9, 4^o, al. 2).

Par ailleurs, l'article 9, 5^o exclut également de l'application du décret les biens appartenant à des

personnes morales mais pouvant faire l'objet d'un contrat d'assurance. A nouveau, la formule manque de clarté. Comme pour la législation fédérale en son temps, faut-il ici comprendre l'exclusion comme empêchant toute indemnisation dès lors qu'un contrat d'assurance permettant de couvrir le bien sinistré existe sur le marché, ou seulement lorsqu'il était possible d'en souscrire un pour un montant de prime raisonnable ? A ce sujet, l'exposé des motifs nous indique que l'objectif d'une telle exclusion est d'inciter « les personnes morales toutes confondues à être diligentes » quant aux biens « qui peuvent faire l'objet d'un contrat d'assurance ». Cette réglementation s'inscrirait « dans l'un des principes clés [du décret], à savoir le principe de solidarité ». La justification nous semble, encore une fois, contestable : les personnes morales ne peuvent, ainsi, obtenir aucune indemnisation de la part de la région wallonne, quels que soient leurs moyens, et sont dès lors toutes invitées à se tourner vers le secteur privé de l'assurance, alors même que ce secteur peut (et probablement va) faire usage des limites individuelles que la législation lui octroie, ce qui pourrait aboutir à ce que ces personnes n'obtiennent pas une indemnisation pour l'ensemble de leur dommage, quoiqu'elles aient souscrit un contrat d'assurance à cette fin. Encore faut-il, au surplus, que ce contrat couvre un risque simple, ou qu'elles aient songé à réclamer une couverture contre les catastrophes naturelles si le bien assuré est un risque spécial. Nous peinons à voir où se situe la solidarité dans un tel raisonnement, sauf à considérer que si les personnes morales n'obtiennent pas une indemnisation complète, c'est par solidarité avec les autres personnes assurées ou non, qui ne se verraient pas plus indemnisées pour l'ensemble de leur dommage. Tout ceci étant dépourvu de cohérence, nous déplorons que les personnes morales aient été exclues : elles devraient, à notre sens, bénéficier du régime de solidarité.

§3. Le décret du 23 mars 2017

43. Ce n'est qu'en 2017 que la Région adopte un troisième décret, qui insère dans le Code wallon de l'Agriculture des dispositions destinées à indemniser les dommages résultants de calamités agricoles¹⁰⁶. Affirmant la recherche d'une cohérence avec le régime prévu par le précédent décret mentionné relatif aux calamités naturelles publiques, l'exposé des motifs du décret de 2017 ajoute que « les objectifs poursuivis

102. Art. 34-2 de la loi du 12 juillet 1976.

103. Projet de décret wallon relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques, Exposé des motifs, *Doc., Parl. w., sess. ord.* 2015-2016, n°458, p. 5.

104. Il en est, à ce jour, de même en Région bruxelloise, l'ordonnance du 25 avril 2019 susmentionnée ne prévoyant pas non plus de mécanisme similaire à celui des articles 34-1 et suivants en cas de dépassement de la limite individuelle des assureurs. Notons toutefois qu'un projet d'ordonnance a été déposé afin de modifier celle de 2019 et d'y insérer un tel mécanisme : voy. le Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 25 avril 2019 relative à la réparation de certains dommages causés par des calamités publiques, Exposé des motifs, *Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. ord.* 2022-2023, n°A-682/1. La Région flamande, a, en revanche, directement repris la logique des articles 34-1 et suivants de la loi du 12 juillet 1976 : voy. les art. 25 et 26 du décret flamand du 5 avril 2019 précité.

105. En outre, dans le cas particulier des inondations de juillet 2021, la région wallonne semble avoir fait peu de cas des règles répartitrices des compétences dont elle tirait pourtant argument en 2016 : voy. la section 4, sous-section 2.

106. Décret wallon du 23 mars 2017 insérant un Titre X/1 relatif aux aides destinées à remédier aux dommages causés par des calamités agricoles dans le Code wallon de l'Agriculture, *M.B.*, 19 avril 2017, p. 51919.

par ces deux dispositifs d'aide sont différents dès lors que les calamités publiques naturelles visent à réparer un dommage subi tandis que les calamités agricoles permettent de compenser la perte professionnelle subie »¹⁰⁷.

44. Ce décret constitue un équivalent au décret de 2016, mais appliqué ici au cas des calamités agricoles. Ainsi, le nouvel article D.260/3 du Code wallon de l'Agriculture prévoit, en l'absence de toute autre intervention financière¹⁰⁸, l'octroi d'une indemnité par la Région wallonne pour réparer le dommage direct, matériel et certain causé par une calamité agricole à un bien agricole situé en Région wallonne¹⁰⁹. Une telle aide n'est toutefois pas octroyée pour les biens endommagés dans le cadre d'un événement reconnu comme calamité naturelle publique au sens du décret de 2016 et les « biens, circonstances et dommages raisonnablement assurables ».

Le législateur nous gratifie ici d'une nouvelle formule aussi peu claire que les précédentes ayant été épinglées. Pour la première fois cependant, elle est quelque peu précisée, l'article D.260/3, alinéa 2 du Code wallon de l'Agriculture prévoyant qu'est irréfragablement présumée être « raisonnable » toute obligation contractuelle d'assurance¹¹⁰, et que, pour le surplus, le Gouvernement établit les risques et dommages reconnus comme « raisonnablement assurables ». La liste est contenue à l'annexe n°2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2017¹¹¹ et ne contient en réalité qu'un seul élément : la grêle¹¹². Cette dernière constituant une extension obligatoire dans le contrat d'assurance incendie risques simples¹¹³, on voit mal comment une personne serait assurée contre la grêle sans être assurée contre les périls couverts par un contrat d'assurance incendie : dès lors qu'elle peut prétendre à une autre « intervention financière » à charge de son assureur, elle perd le bénéfice d'une aide octroyée par la Région.

45. De même, le Gouvernement doit ici adopter un arrêté afin de reconnaître le statut de « calamité

agricole » à un événement, et déterminer l'étendue géographique et temporelle de celle-ci (art. D.260/4, §1^{er}, al. 1^{er} du Code wallon de l'Agriculture). Peuvent alors prétendre à indemnisation « la micro, la petite ou la moyenne entreprise ayant une activité agricole en Région wallonne visant directement ou indirectement la production de végétaux ou d'animaux ou de produits végétaux ou animaux » (art. D.260/1, 1°). Enfin, seuls les dommages aux biens listés à l'article D.260/5 peuvent entraîner une indemnisation.

Section 3. La combinaison des deux mécanismes pour la prise en charge des inondations de juillet 2021 : un partenariat public – privé

Sous-section 1. Genèse du partenariat

46. Les inondations de juillet 2021 furent d'une ampleur telle que même les sinistrés couverts par un contrat d'assurance incendie ne pouvaient prétendre à la réparation intégrale de leur dommage par leur assureur. En effet, compte tenu du champ d'application de la garantie obligatoire, les sinistres affectant des risques qui ne sont pas dits « simples » n'étaient pas nécessairement couverts par des contrats d'assurance.

Par ailleurs, en présence de risques simples, les capacités techniques et financières des assureurs étaient mises à mal par l'ampleur des sinistres observés et déclarés : les limites individuelles des compagnies étaient rapidement atteintes¹¹⁴. Assuralia expose ainsi qu'« en raison des inondations de l'été 2021, la branche incendie a enregistré un ratio combiné de 125% en 2021. Un ratio combiné supérieur à 100% signifie que le coût total des sinistres ne peut être financé avec l'ensemble des primes encaissées ».¹¹⁵

47. Si les assureurs avaient fait application de leur limite individuelle d'intervention, les sinistrés assurés n'auraient, en réalité, été indemnisés qu'à concurrence d'environ 20% du montant total de leur

107. Projet de décret wallon insérant un Titre X/1 relatif aux aides destinées à remédier aux dommages causés par des calamités agricoles dans le Code wallon de l'Agriculture, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n°737-1, p. 3.

108. Ce que nous interprétons comme signifiant qu'aucune indemnité ne sera versée si la personne sinistrée est couverte par un contrat d'assurance, à l'instar du régime prévu depuis 2016 en matière de calamité naturelle publique.

109. On retrouve ici le critère de rattachement à la Région que l'on a pu noter à l'article 7 du décret de 2016.

110. On pense par exemple aux assurances qui seraient contractuellement imposées à un fermier dans le cadre d'un bail à ferme. Si la pratique n'est pas nécessairement courante, elle pourrait néanmoins s'avérer utile compte tenu de l'article 21 de la loi sur le bail à ferme (*M.B.*, 25 novembre 1969, p. 11304). Il prévoit en effet que lorsque « pendant la durée du bail, la moitié au moins d'une récolte est détruite par des cas fortuits [...], le preneur peut demander une diminution du montant de son fermage, à moins qu'il ne soit indemnisé ». Etienne Beguin donne à cet égard l'exemple d'une indemnisation par une compagnie d'assurance, ou par le Fonds des calamités : voy. E. BEGUIN, *Bail à ferme et droit de préemption*, coll. Répertoire Pratique du Droit belge, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 159.

111. Arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2017 exécutant le Titre X/1 relatif à la réparation des dommages causés par des calamités agricoles du Code wallon de l'Agriculture, *M.B.*, 7 juillet 2017, p. 71299.

112. Il s'agit d'ailleurs du seul exemple donné dans l'exposé des motifs : voy. Projet de décret wallon insérant un Titre X/1 relatif aux aides destinées à remédier aux dommages causés par des calamités agricoles dans le Code wallon de l'Agriculture, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n°737-1, p. 5.

113. Voy. l'article 3, §1^{er}, al. 2 et l'article 4, §1^{er} de l'arrêté royal du 24 décembre 1992 « incendie risques simples ».

114. Voy. le communiqué de presse du Gouvernement wallon et d'Assuralia du 19 août 2021 « Les sinistrés assurés en risques simples seront totalement indemnisés : accord entre le Gouvernement wallon et les assureurs » (disponible sur https://www.wallonie.be/sites/default/files/2021-08/cp_gw_assuralia_19-0821.pdf). Voy. également la rubrique « Tendances dans les assurances non-vie » du rapport annuel 2021 d'Assuralia (disponible sur <https://www.assuralia.be/rapportannuel2021/tendances-non-vie.html>).

115. Voy. le communiqué de presse d'Assuralia du 14 mars 2023 « Le secteur de l'assurance entend combler les lacunes pour une meilleure protection contre les risques » (disponible sur <https://press.assuralia.be/le-secteur-de-l-assurance-entend-combler-les-lacunes-pour-une-meilleure-protection-contre-les-risques>).

dommage¹¹⁶. Or, on comprendrait aisément qu'un assuré peine à entendre qu'il ne sera pas entièrement indemnisé « parce que son assureur est confronté à un afflux de sinistres majeurs et [...] parce qu'au-delà de la limite d'intervention de son assureur, aucun mécanisme complémentaire n'a été mis en place » par la Région wallonne¹¹⁷. Une intervention des pouvoirs publics était donc nécessaire.

Fort de ce constat, Assuralia a fait état, en raison de la régionalisation de la prise en charge des calamités naturelles, de la nécessité pour chacune des Régions de conclure un accord visant à permettre l'indemnisation intégrale des personnes sinistrées par les inondations de juillet 2021, et assurées en risques simples¹¹⁸. S'agissant de la Région wallonne, le protocole d'accord a été conclu le 12 août 2021 et a par la suite été annexé au (et partiellement inséré dans le) décret du 23 septembre 2021¹¹⁹.

Sous-section 2. Analyse du décret incorporant le partenariat

48. Le décret du 23 septembre 2021 institue un régime particulier d'indemnisation des dommages causés par les inondations susmentionnées et reconnues comme calamités naturelles publiques. Il exclut dès lors l'application du décret du 26 mai 2016¹²⁰ ainsi que du Titre X/1 du Code wallon de l'Agriculture¹²¹.

49. Il est ainsi prévu que la Région wallonne octroie une aide à la réparation aux personnes physiques ou morales qui, au jour de la calamité naturelle publique, possèdent un titre de propriétaire ou d'exploitant d'un bien, ou ont l'obligation d'assumer la charge du risque relatif à un bien sans qu'il n'y ait encore de transfert de propriété (art. 5). On retrouve par ailleurs les exigences de rattachement à la Région que l'on pointait sous les décrets de 2016 et 2017, l'article 6 imposant une résidence habituelle, une propriété immobilière, un siège social, un lieu d'exploitation ou une activité agricole ou horticole sur le territoire régional.

Seuls les dommages directs, matériels et certains causés à des biens corporels meubles ou immeubles, et repris dans le décret de 2021, peuvent donner lieu à l'octroi d'une aide à la réparation (art. 7). Compte tenu des termes « aide à la réparation » qui sont employés dans le décret, l'indemnisation à laquelle ces personnes pourront prétendre ne sera toutefois que partielle¹²². Des exclusions sont également contenues aux articles 4, 8 et 9, parmi lesquelles on note notamment les personnes ayant contribué à la survenance du dommage, les vols et pillages, ou encore les bâtiments dont la démolition était prévue avant le sinistre.

50. Suivent alors plusieurs dispositions consacrées tantôt à l'indemnisation des risques simples, tantôt à celle des risques spéciaux (art. 10 à 15), ces concepts recouvrant ici les mêmes sens qu'en droit des assurances. Aux termes de ces dispositions, les « personnes non-assurées et les personnes non-assurées contre les inondations concernées [pour un bien] situé en zone d'aléa d'inondation élevé peuvent obtenir une aide à la réparation ».

L'article 1^{er} du décret définit ces catégories de personnes. Ainsi, par « personnes non-assurées », il y a lieu d'entendre les « personnes physiques ou morales qui, au jour de la calamité naturelle publique, ne disposaient pas d'une assurance contre l'incendie relevant des risques simples [...] ou des risques spéciaux [...] » (art. 1^{er}, 9^o). S'agissant des « personnes non-assurées contre les inondations pour leur bien immeuble situé en zone d'aléa d'inondation élevé », elles sont comprises comme les « personnes physiques ou morales pour lesquelles la compagnie d'assurance a exclu la couverture d'assurance contre les inondations pour le bien immeuble et son contenu conformément à l'article 129 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances ou pour lesquelles les conditions particulières de leur contrat 'risques spéciaux' ne prévoient pas cette couverture » (art. 1^{er}, 10^o).

116. J.-F. WALHIN, « Du partenariat entre les assureurs privés et les Régions en ce qui concerne les dégâts provoqués par des catastrophes naturelles aux risques simples assurés. Le cas des inondations des 14 au 16 juillet 2021 », *op. cit.*, p. 457. Voy. également les communiqués de presse du gouvernement wallon du 20 octobre 2021 « Inondations : les sinistrés non-assurés peuvent dès aujourd'hui introduire leur demande d'indemnisation auprès de la Région wallonne » (disponible sur : <https://dirupo.wallonie.be/home/presse-actualites/communiques-de-presse1/presses/inondations-les-sinistres-non-assures-peuvent-des-aujourd'hui-introduire-leur-demande-dindemnisation-aupres-de-la-region-wallonne.html>) et du 4 juillet 2022 « Inondations de juillet 2021 : Bilan et perspectives » (disponible sur : <https://dirupo.wallonie.be/home/presse-actualites/communiques-de-presse1/presses/inondations-de-juillet-2021-bilan-et-perspectives.html>).

117. C. PARIS, *Manuel de droit des assurances*, *op. cit.*, p. 501. Voy. également J.-F. WALHIN, « Du partenariat entre les assureurs privés et les Régions en ce qui concerne les dégâts provoqués par des catastrophes naturelles aux risques simples assurés. Le cas des inondations des 14 au 16 juillet 2021 », *op. cit.*, p. 457 qui compare avec l'intervention de la Région wallonne (à concurrence de 50%) dans la réparation des dommages des personnes non assurées, en application de la réglementation relative au Fonds wallon des calamités.

118. Voy. la rubrique « Tendances dans les assurances non-vie » du rapport annuel 2021 d'Assuralia précitée.

119. Décret wallon du 23 septembre 2021 précité.

120. A l'exception de l'article 3 de ce dernier qui concerne la reconnaissance d'un événement comme calamité naturelle publique.

121. Voy. l'art. 2, §1^{er}, al. 3 et §2 du décret du 23 septembre 2021 précité.

122. Voy. les communiqués de presse du gouvernement wallon du 23 septembre 2021 « Le Gouvernement reconnaît les inondations du 24 juillet comme calamité naturelle publique » (disponible sur : <https://dirupo.wallonie.be/home/presse-actualites/communiques-de-presse1/presses/le-gouvernement-reconnait-le-s-inondations-du-24-juillet-comme-calamite-naturelle-publique.html>) et du 20 octobre 2021 « Inondations : les sinistrés non-assurés peuvent dès aujourd'hui introduire leur demande d'indemnisation auprès de la Région wallonne » précité.

51. Les articles 17 et suivants confient alors au Gouvernement le soin d'arrêter les modalités relatives à l'estimation des dommages et au calcul des indemnités pour l'ensemble des biens concernés. L'arrêté dont question fut promulgué le 14 octobre 2021¹²³.

52. Les dispositions de ce décret permettent donc d'octroyer une indemnisation à celles et ceux qui n'auraient pas pu y prétendre en se fondant sur un contrat d'assurance, soit parce qu'il n'y a pas de contrat, soit parce que le contrat concerne des biens qui ne relèvent pas de la garantie obligatoire des catastrophes naturelles, soit parce qu'elle y a été expressément exclue.

Sans l'intervention des pouvoirs publics, ces personnes n'auraient en effet pu prétendre à aucune indemnité, les biens étant *assurables* mais pas *assurés*¹²⁴. Si l'intention est louable et compréhensible sur le plan humain, éthique et politique, elle pose néanmoins question au regard de l'équité et du droit des assurances. De nombreuses personnes non-assurées ont ainsi pu obtenir une indemnisation, à laquelle elles n'auraient normalement pas pu (dû ?) prétendre : il s'agit là d'une étrange prime à la non-assurance. Finalement, la souscription d'un contrat d'assurance, le paiement d'une prime, et le fait de collaborer à cette solidarité de marché ne semble pas nécessaire pour obtenir une indemnisation en cas de catastrophe naturelle. Ce message pour l'avenir nous semble grandement questionnable et lourd de conséquences sur le plan de l'économie de l'assurance : qui conclura encore un contrat d'assurance incendie, ou maintiendra son contrat, si une indemnisation des éventuels sinistres résultant d'une calamité naturelle est en tout état de cause proposée par la région ?

Pour tenter d'endiguer ce phénomène, le législateur wallon a inséré une condition supplémentaire à l'obtention de l'aide à la réparation : celle-ci est en effet acquise aux personnes non-assurées pour autant qu'elles apportent « la preuve de la souscription d'un contrat d'assurance incendie couvrant, pour l'avenir, les biens pour lesquels une aide à la réparation est sollicitée ou, en cas de sinistre total et de déménagement, le bien [qu'elles occuperont] désormais »¹²⁵. Pour le cas où la « souscription d'un contrat d'assurance incendie est impossible », l'intéressé doit en « apporter la preuve par un document attestant de

cette impossibilité »¹²⁶. Nous craignons toutefois, faute de durée minimale durant laquelle ce contrat d'assurance doit être conservé, et de mécanisme de contrôle prévu dans le décret, que certains individus peu scrupuleux ne résilient le contrat ainsi souscrit dès obtention de l'aide à la réparation. Ils compteraient alors sur le fait qu'en cas de future catastrophe, la Région interviendrait encore pour indemniser les personnes non-assurées.

Sous-section 3. Analyse du partenariat

53. Cette indemnisation consentie par la Région wallonne ne règle pas *ipso facto* le problème du dépassement de la limite individuelle des compagnies pour ce qui concerne les dommages aux risques simples effectivement couverts contre les catastrophes naturelles par un contrat d'assurance. Or, compte tenu de la réglementation wallonne rappelée ci-avant, il n'existe à ce jour pas de mécanisme qui permette nécessairement à des assurés confrontés à un dépassement de la limite d'intervention de leur assureur, d'obtenir automatiquement un complément d'indemnisation de la part des autorités régionales.

54. C'est ici qu'intervient le Protocole d'accord intervenu entre Assuralia, certaines compagnies d'assurance et la Région wallonne. Compte tenu « du caractère exceptionnel de la gravité des dommages subis par les victimes et du fait que la législation actuelle ne permettrait qu'une indemnisation très partielle [de celles-ci] »¹²⁷, la Région accepte d'augmenter les hypothèses d'intervention du Fonds wallon des calamités publiques afin d'améliorer l'indemnisation à laquelle les sinistrés peuvent prétendre, et sollicite en échange des assureurs qu'ils consentent à dépasser les limites d'interventions prévues par la loi du 4 avril 2014.

L'article 29 du décret indique que, conformément audit protocole, « lorsque les dommages dépassent le doublement de la limite d'intervention individuelle ou la limite d'intervention pour les plus petits assureurs, la Région wallonne prend en charge [...] la partie de l'indemnisation que les assureurs ne couvrent pas aux personnes assurées ». Cette répartition dans la prise en charge des indemnités se retrouve à l'article 3 du Protocole. Celui-ci prévoit donc une intervention par tranches successives : la limite d'intervention

123. Arrêté du Gouvernement wallon du 14 octobre 2021 portant exécution du décret du 23 septembre 2021 instituant un régime particulier d'indemnisation de certains dommages causés par les inondations et pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021 ainsi que le 24 juillet 2021 et reconnues en tant que calamité naturelle publique, *M.B.*, 20 octobre 2021, p. 108325.

124. Voy. le communiqué de presse du gouvernement wallon du 18 février 2022 « Inondations : il reste 2 mois aux personnes sinistrées non-assurées pour introduire leur demande d'indemnisation » (disponible sur : <https://dirupo.wallonie.be/home/presse--actualites/communiques-de-presse1/presses/inondations--il-reste-2-mois-aux-personnes-sinistrees-non-assures-pour-introduire-leur-demande-dindemnisation.html>).

125. Ceci n'est pas à dire que l'assurance incendie est par-là devenue obligatoire, au sens du droit des assurances, la doctrine considérant qu'une assurance dont la souscription est requise pour bénéficier d'un avantage quelconque (tel une subvention) ne répond pas à cette définition lorsqu'aucune sanction n'est imposée en cas de non-assurance. Voy. : J. ROGGE, « De verplichte verzekering : een ongedefinieerde notie », in *Liber Amicorum Hubert Bocken. Dare la luce*, Bruges, Die Keure, 2009, p. 66 ; V. CALLEWAERT, « Actualités législatives et jurisprudentielles dans les assurances de la responsabilité », in *Actualités en droit des assurances* (sous la dir. C. PARIS et B. DUBUISSON), coll. CUP, vol. 106, Liège, Anthemis, 2008, p. 225.

126. Voy. les articles 2, §6 pour les biens immeubles et 7, §4 pour les biens affectés à l'activité professionnelle (qu'ils relèvent des risques simples ou des risques spéciaux).

127. Voy. sous le titre « Contexte » du Protocole précité.

individuelle des assureurs et des plus petits assureurs constitue une première tranche ; ensuite et « à titre de participation solidaire », les assureurs acceptent d'intervenir à nouveau pour un montant correspondant au maximum à leur limite d'intervention individuelle (doublant par conséquent celle-ci)¹²⁸ ; le solde éventuel est, quant à lui, pris en charge par la Région wallonne. En définitive, les assureurs assument environ 40% de l'indemnisation des dommages de leurs assurés, et la Région supporte, sans plafond, les 60% restant¹²⁹.

55. Cet accord ne peut toutefois pas avoir pour effet d'enrichir les personnes sinistrées : ainsi, les sommes d'argent auxquelles celles-ci peuvent prétendre tant de leur assureur que de la Région wallonne ne peuvent excéder le montant total du dommage qu'elles subissent (art. 21).

56. Afin de permettre à la Région wallonne de réunir les sommes nécessaires, et dans un souci de simplification des démarches imposées aux sinistrés¹³⁰, le protocole comme le décret prévoient que les entreprises d'assurance procèdent elles-mêmes à l'indemnisation complète de leurs assurés, et bénéficient ensuite d'un recours subrogatoire à l'encontre de la Région wallonne¹³¹. Concrètement, l'avance consentie par le secteur de l'assurance prend la forme d'un prêt à taux zéro, que la Région rembourse à concurrence d'un huitième par an, à partir du 1^{er} août 2024 et jusqu'au 1^{er} août 2031 au plus tard (art. 4 du Protocole)¹³².

Si nous comprenons les raisons financières et sociales de ce choix¹³³, il n'en reste pas moins lourd pour les compagnies d'assurance. Comme nous l'exposons ci-après, alors que celles-ci pensaient pouvoir anticiper leurs débours, le caractère exceptionnel de la situation les a amenées non seulement à doubler

leurs plafonds d'intervention mais également à avancer les sommes consenties par la Région wallonne en indemnisant immédiatement l'ensemble des sinistrés assurés. De telles dépenses pourraient être de nature à mettre en péril leur solvabilité¹³⁴, ou à tout le moins, entraîner des répercussions dans leurs accords avec les réassureurs¹³⁵.

Section 4. Questions d'opportunité

Sous-section 1. Le principe des partenariats

57. Le partenariat public-privé décrit ci-avant n'est pas le seul exemple d'intervention étatique dans le traitement d'une crise sans précédent ou particulièrement lourde de conséquences pour les assureurs. On en trouve un autre exemple en matière de gestion de la pandémie de la Covid-19 en Belgique, en matière d'assurances crédit¹³⁶.

58. Depuis 2021, Assuralia appelle de ses vœux une multiplication de tels partenariats¹³⁷, voire même l'établissement d'une nouvelle réglementation claire instaurant une coopération complète avec les autorités et imposant des mesures de prévention dans les différentes régions, afin de parer aux futures catastrophes naturelles que notre pays connaîtra à l'avenir¹³⁸. En 2023, Hein Lannoy, CEO d'Assuralia, déclarait ainsi, à juste titre, que « pour faire face aux défis du changement climatique et de ses conséquences, la conclusion d'un partenariat public-privé est plus que jamais indispensable. Nous l'avons vu avec les inondations de 2021 mais aussi avec l'adoption de la loi interprétative sur la sécheresse. Il nous faut travailler main dans la main avec les autorités pour dissiper toute incertitude, prévoir des indemnisations complètes en cas de catastrophes naturelles mais aussi

128. Les « plus petits assureurs », définis comme les « assureur[s] dont la limite d'intervention est inférieure ou égale à 2.700.000 € (minimum de 2.000.000 indexés prévu à l'article 130 §2 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances) » par le protocole d'accord, ne sont, quant à eux, pas tenus de doubler leur limite d'intervention individuelle. Lorsque celle-ci est dépassée, les assurés qui ne sont pas totalement indemnisés doivent donc directement s'adresser à la Région wallonne.

129. Voy. les communiqués de presse du gouvernement wallon du 20 octobre 2021 « Inondations : les sinistrés non-assurés peuvent dès aujourd'hui introduire leur demande d'indemnisation auprès de la Région wallonne » précité et du 4 juillet 2022 « Inondations de juillet 2021 : Bilan et perspectives » précité.

130. Voy. le communiqué de presse d'Assuralia du 12 août 2021 « Les victimes des inondations peuvent compter sur une indemnisation complète des dommages assurés » (disponible sur : <https://press.assuralia.be/les-victimes-des-inondations-peuvent-compter-sur-une-indemnisation-complexe-des-dommages-assures>).

131. Art. 4 et 9 du Protocole et art. 30 du décret précités.

132. Voy. également le communiqué de presse du gouvernement wallon du 12 août 2021 « Les sinistrés assurés en risques simples seront totalement indemnisés : accord entre le Gouvernement wallon et les assureurs » (disponible sur : <https://dirupo.wallonie.be/home/presse-actualites/communiques-de-presse1/presses/les-sinistres-assures-en-risques-simples-seront-totalement-indemnisés--accord-entre-le-gouvernement-wallon-et-les-assureurs.html>).

133. Il est en effet aussi complexe pour la Région de réunir les sommes nécessaires qu'inaudible pour un assuré d'entendre qu'il va devoir attendre qu'une telle récolte de fonds ait lieu.

134. Dans un avis rendu sur une proposition de loi visant à supprimer purement et simplement les plafonds de garantie, le Conseil d'Etat s'inquiétait de la solvabilité des compagnies d'assurance. Dans une moindre mesure, ces craintes sont transposables à la seule augmentation des plafonds, selon l'ampleur de ladite augmentation. Voy. C.E., 9 mars 2022, avis n°71.001/1, pp. 8 et 9.

135. Selon la presse, « les hausses tarifaires de réassurance (25% en 2022) n'ont pour une bonne partie pas été répercutées sur les assurés », mais – à supposer cette information exacte – rien ne garantit que ce ne soit pas prochainement le cas. Voy. l'article de l'Echo « Si de nouvelles inondations devaient avoir lieu, ce serait le chaos complet pour être indemnisé » (disponible sur <https://www.lecho.be/entreprises/services-financiers-assurances-si-de-nouvelles-inondations-devaient-avoir-lieu-ce-serait-le-chaos-complet-pour-etre-indemnisé/10480480.html>).

136. Voy. le communiqué de presse de la BNB du 22 avril 2020 « Mesure de soutien dans le cadre du Covid-19 : l'État réassure temporairement les crédits commerciaux à court terme » (disponible sur <https://www.nbb.be/fr/articles/mesure-de-soutien-dans-le-cadre-du-covid-19-letat-reassure-temporairement-les-credits>).

137. Voy. la rubrique « Tendances dans les assurances non-vie » du rapport annuel 2021 précitée.

138. Voy. les communiqués de presse d'Assuralia du 27 octobre 2021 « Principaux chiffres du secteur des assurances : tendances et inondations juillet 2021 » (disponible sur : <https://press.assuralia.be/principaux-chiffres-du-secteur-des-assurances--tendances-et-inondations-juillet-2021>), du 27 juin 2022 « 11 mois après les inondations, près de 90 % des sinistrés ont été indemnisés » (disponible sur : <https://press.assuralia.be/11-mois-apres-les-inondations-pres-de-90--des-sinistres-ont-ete-indemnisés>), du 23 février 2023 « 1 an après les tempêtes Eunice & Franklin : les assureurs ont déboursé près de 573 millions d'euros » (disponible sur : <https://press.assuralia.be/1-an-apres-les-tempetes-eunice-et-franklin--les-assureurs-ont-debourse-pres-de-573-millions-deuros>) et du 14 mars 2023 « Le secteur de l'assurance entend combler les lacunes pour une meilleure protection contre les risques » précité.

mettre en place des politiques de prévention pour limiter les conséquences des aléas climatiques. »¹³⁹

59. Néanmoins, de tels partenariats ne sont à encourager que s'ils fonctionnent réellement. Il convient ainsi que chacun joue pleinement le jeu et ne désavoue pas ses partenaires dans la gestion de la crise et dans la manière dont ils entendent s'en relever.

Après avoir reconnu la *ratio legis* de ces plafonds d'intervention (à savoir garantir la solvabilité des entreprises d'assurance et éviter leur faillite)¹⁴⁰ et salué les efforts consentis par les assureurs¹⁴¹, le gouvernement pointe malheureusement du doigt les compagnies qui augmentent les primes¹⁴². Les assureurs ont certainement calculé les primes sur la base de prévisions statistiques quant à la probabilité de survenance d'une catastrophe naturelle et quant à son étendue, et en supposant – assez logiquement – qu'ils ne seront tenus que dans la limite individuelle de l'article 130, §2 de la loi du 4 avril 2014¹⁴³. Or, dans le cadre de ce partenariat, ils ont dû doubler ce plafond. Toutes leurs prévisions ont ainsi été déjouées : certes, les assureurs ont fait preuve de solidarité, mais ils demeurent des entreprises privées dont il est illusoire de penser qu'elles n'entendront pas récupérer au moins une partie de ces débours¹⁴⁴. La logique et la technique de l'assurance exigent en effet que lorsque le risque augmente, les primes soient également revues à la hausse, particulièrement si les plafonds sont doublés.

Par ailleurs, même si la part la plus importante de l'indemnité est prise en charge par la Région wallonne, il reste que cela se fait sous forme d'un prêt consenti par les entreprises d'assurance, qui sont dès lors celles chargées d'indemniser, dès à présent, les victimes des inondations. En vertu de l'article 4 du Protocole d'accord, le remboursement pendra fin au plus tard le 1^{er} août 2031. Il s'agit donc, pour les

compagnies, d'indemniser leurs assurés pour des sommes largement supérieures à celles de leur limite d'intervention individuelle et de n'obtenir remboursement complet du montant « prêté » à la Région que dix ans après l'avoir décaissé.

En sens inverse, et en dépit de ce que semble affirmer le Gouvernement wallon dans un communiqué de presse¹⁴⁵, rien ne justifiait légalement une intervention du Fonds wallon des calamités pour la part du dommage des personnes sinistrées et assurées contre l'incendie pour des risques simples, qui excède la limite individuelle de leur assureur. C'est bien l'ampleur des inondations de juillet 2021 qui a justifié cette décision d'intervention. Il n'était en effet ni politiquement ni humainement envisageable de laisser ces personnes ayant pris la peine de souscrire un contrat d'assurance comprenant une garantie contre les catastrophes naturelles avec une indemnisation seulement partielle (20%) de leur dommage au motif que le portefeuille de leur assureur était trop touché par l'événement. Le même raisonnement se tient *a fortiori* s'agissant des personnes non-assurées mais ayant sollicité une intervention de la Région wallonne pour des biens pourtant assurables, pour lesquels, selon les termes des décrets de 2016 et 2017, aucune indemnisation n'est normalement due¹⁴⁶. Or, si de telles interventions gouvernementales devaient se reproduire à l'avenir, les autorités régionales « auront, sans doute, tendance à réclamer une cotisation ou une taxe sur la prime d'assurance, pour financer des sinistres fréquents »¹⁴⁷.

60. Chacun des acteurs a donc consenti à d'importants efforts économiques, qu'aucun d'entre eux n'avait anticipés. Ainsi que le soulignait la doctrine en 2011, compte tenu du réchauffement climatique, « la fréquence et [...] l'ampleur des dommages causés par des événements catastrophiques »¹⁴⁸ ne va probablement faire qu'augmenter¹⁴⁹. Il semble donc que

139. Voy. le communiqué de presse d'Assuralia du 14 mars 2023 « Le secteur de l'assurance entend combler les lacunes pour une meilleure protection contre les risques » précité.

140. Voy. le communiqué de presse du gouvernement wallon du 15 septembre 2021 « Le Gouvernement mobilise entre 2,3 et 3 milliards pour aider financièrement les sinistrés et réparer les infrastructures régionales » (disponible sur : <https://dirupo.wallonie.be/home/presse-actualites/communiques-de-presse1/presses/le-gouvernement-mobilise-entre-23-et-3-milliards-pour-aider-financierement-les-sinistres-et-reparer-les-infrastructures-regionales.html>).

141. Voy. notamment les communiqués de presse du gouvernement wallon du 12 août 2021 « Les sinistrés assurés en risques simples seront totalement indemnisés : accord entre le Gouvernement wallon et les assureurs » précité et du 4 juillet 2022 « Inondations de juillet 2021 : Bilan et perspectives » précité.

142. Voy. le communiqué de presse du gouvernement wallon du 28 octobre 2021 « Elio Di Rupo demande aux assureurs de revoir leur position » (disponible sur : <https://dirupo.wallonie.be/home/presse-actualites/communiques-de-presse1/presses/elio-di-rupo-demande-aux-assureurs-de-revoir-leur-position.html>).

143. J.-F. WALHIN, « Du partenariat entre les assureurs privés et les Régions en ce qui concerne les dégâts provoqués par des catastrophes naturelles aux risques simples assurés. Le cas des inondations des 14 au 16 juillet 2021 », *op. cit.*, p. 460.

144. N'oublions pas que si nous concentrons ici notre analyse sur les accords conclus entre Assuralia et la Région wallonne, les autres régions du pays ont elles aussi été touchées (dans une moindre mesure) par ces inondations et que des interventions des assureurs y sont également nécessaires. Des partenariats similaires ont, à cette fin, été conclus entre Assuralia et la Région de Bruxelles-Capitale d'une part, et la Région flamande d'autre part (les entreprises d'assurance doublent donc leur plafond et les autorités régionales prennent en charge le solde qui est néanmoins préfinancé par le secteur de l'assurance) : voy. pour la région flamande le communiqué de presse d'Assuralia du 7 septembre 2021 « Le gouvernement flamand et les assureurs remboursent les dégâts causés par les eaux » (disponible sur : <https://press.assuralia.be/le-gouvernement-flamand-et-les-assureurs-remboursent-les-degats-causes-par-les-eaux>). Or, ceci augmente encore les dépenses des compagnies.

145. Voy. notamment le communiqué de presse du gouvernement wallon du 12 août 2021 « Les sinistrés assurés en risques simples seront totalement indemnisés : accord entre le Gouvernement wallon et les assureurs » précité.

146. Voy. ci-avant, Section 2, Sous-section 2, §§2 et 3.

147. J.-F. WALHIN, « Du partenariat entre les assureurs privés et les Régions en ce qui concerne les dégâts provoqués par des catastrophes naturelles aux risques simples assurés. Le cas des inondations des 14 au 16 juillet 2021 », *op. cit.*, p. 460.

148. M. FONTAINE, « Droit des assurances et changement climatique », *For. ass.*, 2011, p. 29.

149. Voy. également V. BRUGGEMAN, « De schadeloosstelling van slachtoffers van natuurrampen. België als wenkend voorbeeld? », *op. cit.*, p. 224 ainsi que E. KEUSTERMANS, « La couverture assurantielle des catastrophes naturelles lors des inondations de juillet 2021 – Analyse juridique, applications et recommandations – Partie I », *op. cit.*, p. 8 et « Titre III – Recommandations et perspectives », *Assur. présent*, octobre 2023, p. 8.

des pistes alternatives devraient être dégagées afin de garantir une meilleure gestion des sinistres.

61. A cette fin, Marcel Fontaine suggérerait notamment l'insertion d'obligations préventives à charge des assurés dans le contrat (« comme l'obligation de ne rien ranger en dessous d'un certain niveau, d'éviter l'emploi de certains revêtements de sol ou d'entretenir les tuyaux d'évacuation des eaux »), ou encore, l'adaptation des primes selon l'aggravation des sinistres¹⁵⁰. Cette dernière solution est précisément celle que semblent mettre en place les compagnies, et qui est critiquée par le gouvernement wallon¹⁵¹.

Sous-section 2. La technique de mise en œuvre : l'insertion de l'accord dans un décret

62. Dans un communiqué de presse du 15 septembre 2021, le Gouvernement wallon semble en outre soutenir que le partenariat conclu avec les entreprises d'assurance devait être inséré dans une norme à valeur législative pour déployer plein effet¹⁵².

63. Une telle affirmation n'est pourtant pas conforme au droit commun des obligations : dès lors qu'un accord a été valablement conclu entre la Région wallonne et les assureurs, il produit tous ses effets. Ainsi, le Conseil d'Etat indiquait à juste titre¹⁵³, que l'accord ne devait pas nécessairement être inséré dans un décret pour avoir une force obligatoire.

Relevant que le protocole d'accord consiste en une convention de droit privé, le Conseil d'Etat note qu'il lie toutes les parties y ayant consenti¹⁵⁴. On y applique en effet l'actuel article 5.69 du Code civil (auparavant, l'article 1134, al. 1^{er} de l'ancien Code civil), lequel contient le principe de la convention-loi¹⁵⁵. En vertu de ce principe, tant les assureurs que la Région wallonne étaient contraints d'exécuter l'accord conclu entre eux, sous peine de sanctions relevant du droit commun des obligations.

Inutile dès lors de passer par une norme décrétales, ceci ne faisant au surplus que créer une confusion dans la justification de l'effort des assureurs. Ce n'est

en effet pas en raison d'une obligation légale que les compagnies ont doublé leur plafond d'intervention, mais dans un esprit de solidarité justifié par l'ampleur des conséquences de la catastrophe à laquelle le pays était confronté. Incorporer ceci dans un décret donne à présent l'idée que les assureurs sont tenus en vertu d'une norme à valeur législative alors qu'ils le sont parce qu'ils ont accepté de l'être, soit en vertu d'une convention de droit privé. Ceci implique que le juge saisi de l'éventuel non-respect du protocole pourrait désormais hésiter entre la qualification d'obligation conventionnelle ou d'obligation législative, et par conséquent, sur la sanction opportune¹⁵⁶.

Le Conseil d'Etat suggérerait dès lors de supprimer les dispositions concernant cet accord du décret, mais d'y annexer le protocole dans un souci de transparence et d'accessibilité. Cette suggestion n'a malheureusement pas été entièrement suivie, le décret comprenant encore, en ses articles 28 à 30, les idées générales de l'accord¹⁵⁷, lequel est ensuite annexé dans son intégralité.

64. On peut entendre qu'il a paru important de donner à l'accord une portée législative, dans la mesure où ce dernier a pour effet de déroger à une loi impérative. Les assureurs sont en effet parfaitement en droit de limiter leur intervention en invoquant des plafonds prévus par une législation fédérale, et on leur demande d'y renoncer.

Pour autant, insérer des obligations à charge des compagnies d'assurance dans une norme décrétales semble violer les règles répartitrices de compétence, le droit des assurances relevant de l'autorité fédérale et non des collectivités fédérées¹⁵⁸. C'est d'ailleurs précisément l'argument qui avait poussé la région à considérer (à tort) qu'elle ne se porterait pas « garante des compagnies d'assurance » en 2016, lorsque s'est posée la question de la transposition du mécanisme des articles 34-1 à 34-6 de la loi du 3 juillet 1976¹⁵⁹.

Il est vrai, dans certains cas, qu'il existe un lien tellement étroit entre deux compétences – dont la première est attribuée à une collectivité, alors que la

150. M. FONTAINE, « Droit des assurances et changement climatique », *op. cit.*, p. 30.

151. Voy. le communiqué de presse du gouvernement wallon du 28 octobre 2021 « Elio Di Rupo demande aux assureurs de revoir leur position » précité.

152. Voy. le communiqué de presse du gouvernement wallon du 15 septembre 2021 « Le Gouvernement mobilise entre 2,3 et 3 milliards pour aider financièrement les sinistres et réparer les infrastructures régionales » précité : le gouvernement y indique ainsi que « pour pouvoir exécuter l'accord, une base légale s'impose, sous forme de décret spécifiquement consacré à la catastrophe ».

153. Projet de décret wallon instituant un régime particulier d'indemnisation de certains dommages causés par les inondations et pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021 ainsi que le 24 juillet 2021 et reconnues en tant que calamité naturelle publique, Avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2021-2022, n°672/1, pp. 31 et s.

154. Projet de décret wallon instituant un régime particulier d'indemnisation de certains dommages causés par les inondations et pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021 ainsi que le 24 juillet 2021 et reconnues en tant que calamité naturelle publique, Avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2021-2022, n°672/1, p. 34.

155. Pour de plus amples développements sur le principe de la convention-loi, voy. P. WÉRY, *Droit des obligations. Volume 1 – Théorie Générale du contrat*, 3^e ed., coll. Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 400 et s.

156. Projet de décret wallon instituant un régime particulier d'indemnisation de certains dommages causés par les inondations et pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021 ainsi que le 24 juillet 2021 et reconnues en tant que calamité naturelle publique, Avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2021-2022, n°672/1, p. 34.

157. Nous pensons ici à la répartition par tranches successives qui implique que les assureurs doublent leur limite d'intervention (art. 29) et du fait que l'indemnité est versée par les compagnies d'assurance qui bénéficient ensuite d'un recours subrogatoire contre la Région (art. 30).

158. Voy. l'article 6, §1^{er}, VI, al. 5, 2^e de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

159. Voy. n°41 de la présente contribution.

seconde est dévolue à une autre entité – qu’il est difficile d’exercer l’une sans empiéter, à tout le moins partiellement, sur l’autre¹⁶⁰. Pour cette raison, l’article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit que les décrets peuvent porter sur des matières pour lesquelles les entités fédérées ne sont pas compétentes dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l’exercice de leur compétence¹⁶¹. Ainsi, une région peut « régler incidemment, en cas de nécessité, des matières pour lesquelles l’Autorité fédérale est en principe seule compétente »¹⁶², même s’il s’agit d’une compétence réservée à la collectivité fédérale¹⁶³, comme c’est le cas du droit des assurances.

L’article 10 ne peut s’appliquer que si trois conditions cumulatives et dégagées par la Cour constitutionnelle, sont réunies : il faut que cela soit nécessaire à l’exercice des compétences de la collectivité fédérée, que la matière ainsi régie se prête à un traitement différencié, et enfin que l’empiètement sur les compétences de la collectivité fédérale ne soit que marginal¹⁶⁴.

La Section de législation du Conseil d’Etat souligne néanmoins, expressément ou tacitement, dans nombre de ses avis, que c’est au législateur qu’il incombe d’invoquer le recours aux compétences implicites lorsqu’il souhaite empiéter sur les compétences d’une autre collectivité, et de le justifier en démontrant que les conditions susmentionnées sont respectées¹⁶⁵. En l’espèce, tant la mention du recours à l’article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles que la justification de ce recours font défaut dans les travaux préparatoires qui précèdent l’adoption du décret wallon précité. Cet article 10 ne peut, dès lors, fonder cette immixtion dans les compétences de la collectivité fédérale.

65. Il apparaît, en conséquence, qu’il aurait été préférable de se contenter de l’accord, soumis au droit commun des obligations, quoique dérogeant à une loi impérative. Dès lors que les assureurs ont en effet accepté de renoncer à leur plafond de garantie après que ne soient survenues les inondations, cette renonciation nous semble parfaitement valable. Ils étaient alors tenus de respecter les engagements pris, sans qu’il ne soit nécessaire de brouiller les pistes ou de méconnaître les règles répartitrices de compétences.

Conclusion

66. Les inondations que notre pays a connues en juillet 2021 constituent une catastrophe naturelle d’une ampleur considérable, et aux conséquences particulièrement dramatiques sur le plan humain, matériel et économique. Les mécanismes classiques d’indemnisation des victimes de tels événements ont par conséquent été mis à mal.

S’agissant tout d’abord des personnes ayant souscrit un contrat d’assurance incendie couvrant un risque simple, elles ne pouvaient prétendre qu’à une indemnisation partielle de la part de leur assureur. Pourtant, de tels contrats incluent obligatoirement une garantie contre les catastrophes naturelles. Cette intervention partielle s’explique par le dépassement des limites d’intervention individuelles de l’article 130, §2 de la loi du 4 avril 2014.

S’agissant ensuite des personnes n’ayant pas souscrit un tel contrat d’assurance pour couvrir des biens pourtant assurables, elles étaient en principe exclues de l’aide à la réparation à laquelle des victimes de calamités naturelles publiques peuvent prétendre à charge de la Région wallonne, sauf à démontrer que l’absence d’assurance s’expliquait par leur état de fortune.

67. Dans un cas comme dans l’autre, le résultat n’apparaissait pas satisfaisant. Pour cette raison, un accord a été conclu entre Assuralia, un grand nombre de compagnies d’assurance et le gouvernement wallon en vue de garantir l’indemnisation intégrale des personnes ayant souscrit un contrat d’assurance contre l’incendie sur un risque simple, comprenant dès lors la garantie des catastrophes naturelles, et une indemnisation partielle des personnes non-assurées ou assurées pour des biens situés en zone à risque.

68. Ce partenariat ne nous paraît pas critiquable dans son principe, au contraire. Nous rejoignons l’appel d’Assuralia et d’une partie de la doctrine¹⁶⁶ pour une réglementation plus globale – c’est-à-dire commune aux trois régions du pays¹⁶⁷ – appelée à régir de façon pérenne des situations similaires à l’avenir, qui impliquerait de façon institutionnalisée une intervention

160. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 4^{ème} ed., Précis de la Faculté de droit et de criminologie de l’UCLouvain, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 884.

161. Voy. en cette matière Y. MOSSOUX, « Les compétences implicites », in *Principes de la répartition des compétences* (sous la dir. M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK), Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 221-250.

162. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, op. cit., p. 885.

163. C.A., 13 mars 2001, n°36/2001, Arr. C.A., 2001, p. 541 ; C. const., 14 juin 2012, n°75/2012, A.C.C., 2012, p. 1137. Voy. également Y. MOSSOUX, « Les compétences implicites », op. cit., p. 226.

164. Voy. notamment dans la jurisprudence récente de la Cour : C. const., 16 janvier 2020, n°9/2020, A.P.T., 2020, p. 276 (sommaire) ; C. const., 26 novembre 2020, n°156/2020, A.P.T., 2021, p. 56 (sommaire), note ; C. const., 17 décembre 2020, n°165/2020, A.P.T., 2021, p. 58 (sommaire) ; C. const., 14 janvier 2021, n°5/2021, T.M.R., 2021, p. 276.

165. Voy. notamment C.E., avis n° 58.233/2 du 26 octobre 2015, p. 10 ; C.E., 6 juin 2017, avis n°61.439/3, p. 24 ; C.E., avis n° 62.922/2 du 28 février 2018, p. 5 ; C.E., avis n°65.505/2 du 25 mars 2019, pp. 13 et 14 ; C.E., avis n° 68.405/4 du 13 janvier 2021, p. 3.

166. Voy. notamment E. DEMOLS, « L’assurance des catastrophes naturelles », op. cit., p. 415 ; E. KEUSTERMANS, « Prise en charge effective des sinistres lors des inondations de juillet 2021 – Partie II », *Assur. présent*, octobre 2023, pp. 3-5 et « Titre III – Recommandations et perspectives », op. cit., p. 8 et suivantes.

167. Ainsi que le souligne Hein Lannoy, CEO d’Assuralia, « une catastrophe touche potentiellement différentes régions en Belgique et l’eau ne s’arrête pas à la frontière linguistique » : voy. le communiqué de presse d’Assuralia du 30 janvier 2023 « Actualisation relative aux inondations de juillet 2021 » précité.

tant du secteur privé que du secteur public, sans qu'il ne soit systématiquement nécessaire d'élaborer *a posteriori* un nouveau partenariat¹⁶⁸.

69. Il semble évident qu'un partenariat global ne sera pas sans conséquence sur la population, comme ce sera sans doute le cas de celui conclu dans le cadre précis des inondations de juillet 2021. Les assureurs devront probablement récupérer leurs débours par des augmentations de prime, et les autorités publiques devront au coup par coup financer ces interventions¹⁶⁹.

70. Néanmoins, afin de dégager une solution permettant une prise en charge des sinistres répartie de la façon la plus optimale, il nous paraît préférable d'anticiper de telles situations qui semblent appelées à se reproduire, plutôt que de réagir dans l'urgence et sous le coup de l'émotion lorsqu'elles se présenteront effectivement : une « gestion [en amont et] en commun de ce risque » nous semble être la meilleure voie pour « en réduire les effets humains et financiers » et minimiser l'« aléa moral et [le] choc violent sur les finances publiques »¹⁷⁰. Nous plaçons alors pour

que ce partenariat global n'implique une intervention des pouvoirs publics qu'en dernier ressort, la priorité devant être laissée au marché de l'assurance privée, laquelle est financée par les primes¹⁷¹.

71. Si les différentes parties intéressées ne parvenaient pas à conclure un accord de partenariat global, il faudrait alors procéder à une modification plus substantielle de la législation que celle induite par la loi du 22 décembre 2023¹⁷². Une succession de partenariats « one shot » n'est en effet pas tenable. Dans cette hypothèse, il semble préférable que l'ensemble des acteurs concernés soient appelés à cette discussion : s'il convient de modifier les droits et obligations des compagnies d'assurance que l'on déduit d'une législation fédérale, cela ne peut à notre sens se faire uniquement en impliquant le législateur régional.

72. A défaut d'un accord global ou d'une modification de la législation, peut-être faudra-t-il accepter que les catastrophes naturelles provoquent, désormais, des dommages que l'on ne peut pas indemniser, faute de dispositifs législatifs adaptés ou de moyens financiers suffisants.

168. *Contra* : voy. G. PRIEST, « Les risques 'catastrophiques' – Intervention publique ou marchés concurrentiels ? », *op. cit.*, pp. 69-91.

169. Les inondations de juillet 2021 auraient en effet coûté environ 1 milliard d'euros à la Région wallonne : ce montant provient des communiqués de presse du gouvernement wallon du 15 septembre 2021 « Le Gouvernement mobilise entre 2,3 et 3 milliards pour aider financièrement les sinistrés et réparer les infrastructures régionales » précité et du 28 octobre 2021 « Elio Di Rupo demande aux assureurs de revoir leur position » précité.

170. S. Pallez, « Catastrophes naturelles et changement climatique », *Risques*, 2014, p. 37. L'auteur soulignait par ailleurs déjà en 2014 que « les pouvoirs publics ne peuvent se désintéresser de la couverture du risque sauf à être systématiquement le payeur en dernier ressort dans des conditions peu transparentes ».

171. V. Bruggeman, « De schadeloosstelling van slachtoffers van natuurrampen. België als wenkend voorbeeld? », *op. cit.*, p. 227.

172. Il s'agit, pour rappel, de la loi ayant modifié la formule permettant de calculer le plafond de garantie.