

Numéro du rôle : 3960
Arrêt n° 39/2007 du 15 mars 2007

ARRET

En cause : le recours en annulation de 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 », introduit par la SA « Generali Belgium » et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 avril 2006 et parvenue au greffe le 10 avril 2006, un recours en annulation de 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 » (publiée au *Moniteur belge* du 11 octobre 2005, deuxième édition) a été introduit par la SA « Generali Belgium », dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, avenue Louise 149, la SC « Les Assurances Fédérales », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue de l'Etuve 12, la SA « Nationale Suisse Assurances », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue des Deux Eglises 14, l'association d'assurance mutuelle « Association Mutuelle Médicale d'Assurances », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, avenue de la Renaissance 12/1, la SA « Swiss Life Belgium » (anciennement dénommée la SA « Zelia »), dont le siège social est établi à 1060 Bruxelles, avenue Fonsny 38, la SA « Piette & Partners Verzekeringsmaatschappij », dont le siège social est établi à 8500 Courtrai, Casinoplein 6, la société de droit néerlandais « Avéro Belgium Insurance », faisant élection de domicile à 1180 Bruxelles, avenue Winston Churchill 253, la SCRL « CDA », dont le siège social est établi à 1080 Bruxelles, boulevard du Jubilé 86, et la SA « Continentale Verzekeringen », dont le siège social est établi à 2000 Anvers, Lange Nieuwstraat 17.

Le Conseil des ministres et le Gouvernement wallon ont introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 21 novembre 2006, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 6 décembre 2006 après avoir invité les parties, et spécialement le Conseil des ministres et le Gouvernement wallon, à s'expliquer, dans un mémoire complémentaire à déposer au plus tard le 4 décembre 2006 dont elles devaient échanger une copie dans le même délai, sur l'affirmation suivante figurant à la page 7 du mémoire du Gouvernement wallon :

« Or, le montant de 3 millions d'euros retenu par le législateur est objectif puisqu'il a été établi sur la base du calcul des 'retours sur sinistres' provenant de tables classiques dans le secteur de l'assurance ».

Par la même ordonnance, la Cour a invité les parties requérantes à indiquer, dans un mémoire complémentaire à déposer au plus tard le 4 décembre 2006 et dont elles devaient communiquer une copie aux autres parties dans le même délai, la source des données qu'elles utilisent dans les tableaux figurant aux annexes 3 et 4 de leur requête, ainsi que l'année à laquelle ces données se rapportent.

Le Conseil des ministres, les parties requérantes et le Gouvernement wallon ont introduit des mémoires complémentaires.

A l'audience publique du 6 décembre 2006 :

- ont comparu :

. Me D. Renders, avocat au barreau de Bruxelles, et Y. Lenoir, pour les parties requérantes;

. Me L. Schuermans, avocat au barreau de Turnhout, pour le Conseil des ministres;

. Me T. Bosly et Me M. Alhadef, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Les parties requérantes sont des compagnies d'assurances. Elles estiment que la loi attaquée contient des dispositions qui sont manifestement discriminatoires à leur égard.

A.1.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir qu'il appartient aux parties requérantes de démontrer qu'elles satisfont aux dispositions de l'article 7 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

A.1.2.2. Les parties requérantes ont, à la demande du greffe de la Cour, transmis à celle-ci les décisions d'agir et les copies de leurs statuts, de sorte qu'elles estiment satisfaire aux dispositions de l'article 7 précité.

A.1.3.1. Quant à l'intérêt des parties requérantes, le Conseil des ministres estime que l'annulation de l'article 11 de la loi du 17 septembre 2005 ne pouvant entraîner l'annulation de l'article 4, 1^o, de la même loi, il est évident que les parties requérantes n'ont aucun intérêt à en postuler l'annulation. Il expose que même en cas d'annulation de l'article 11 précité, les parties requérantes resteraient tenues de couvrir les risques de tremblement de terre, de débordement ou de refoulement des égouts publics et le glissement ou l'affaissement de terrains à concurrence du montant total qu'elles assurent au titre du péril incendie dans chacune de leurs polices, et cela sans pouvoir bénéficier des limitations de garanties autorisées par l'article 11, 4^o, de la loi attaquée.

A.1.3.2. Les parties requérantes répondent qu'à leur estime, la principale disposition discriminatoire figure à l'article 11, et que si la Cour annulait cette disposition, il lui reviendrait d'apprécier si, l'équilibre général de la loi étant bouleversé, d'autres dispositions, comme l'article 4, 1^o, ne devraient pas aussi être annulées. Elles ajoutent que si seul l'article 11 était annulé, tous les opérateurs du secteur privé seraient sur pied d'égalité et assureraient un risque correspondant proportionnellement à leur encaissement respectif. Il incomberait alors au législateur fédéral d'envisager à nouveau la question.

A.1.4.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la loi attaquée ne modifie en rien les dispositions de la loi du 21 mai 2003 relatives à l'assurance inondations en ce qui concerne les risques simples et que le recours est

tardif dans la mesure où il vise le volet des risques d'inondations énoncé à l'article 68-8, inséré dans la loi du 25 juin 1992.

De même, le Gouvernement wallon estime que la prétendue discrimination invoquée par les parties requérantes porte tant sur la formule applicable aux tremblements de terre introduite par la loi attaquée que sur la formule applicable à toutes les autres catastrophes naturelles, introduite par la loi du 21 mai 2003. Le recours doit être considéré comme tardif, dès lors que la formule critiquée existait déjà dans la loi du 21 mai 2003. Il ajoute que demander l'annulation de la formule applicable aux tremblements de terre reviendrait à solliciter l'annulation de la formule applicable aux autres catastrophes naturelles parce qu'on ne peut imaginer qu'une des deux formules reste en vigueur alors que l'autre aurait été annulée au motif qu'elle serait discriminatoire.

A.1.4.2. Les parties requérantes répondent que le législateur confirme, par la loi attaquée, le dispositif qu'il avait mis au point pour les inondations, en l'étendant aux autres catastrophes naturelles. Elles font valoir que la réaffirmation d'un choix législatif, sa confirmation et son extension sont autant d'hypothèses qui ouvrent un nouveau délai de recours à la Cour d'arbitrage. Elles remarquent par ailleurs qu'un autre dispositif est établi pour les tremblements de terre. Elles considèrent que même si le volet « inondations » de la requête était irrecevable, ce qu'elles contestent, le volet « autres catastrophes naturelles » et notamment le volet « tremblements de terre » ne le seraient pas puisqu'ils ont été introduits, dans leur intégralité, par la loi attaquée.

A.1.5.1. Le Conseil des ministres et le Gouvernement wallon relèvent que le moyen n'est développé qu'à l'encontre de l'article 11 de la loi du 17 septembre 2005, et qu'il est donc, en vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, irrecevable en tant qu'il postule l'annulation totale de la loi du 17 septembre 2005.

A.1.5.2. Les parties requérantes font valoir que l'annulation de l'article 11 de la loi peut conduire à la mise en cause de l'équilibre général de la loi, ce qui justifie selon elles que soit offerte à la Cour la possibilité d'annuler d'autres dispositions que le seul article 11.

Quant au fond

A.2. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la loi du 17 septembre 2005 qui modifie en ce qui concerne les catastrophes naturelles, la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance contre le feu et la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par les calamités naturelles.

A.3. Les parties requérantes exposent que l'objectif du législateur était d'aboutir à un partage équitable des risques de catastrophes naturelles entre les compagnies d'assurances privées et les pouvoirs publics en vue d'améliorer l'indemnisation des victimes et qu'il a permis, dans cette perspective, aux compagnies d'assurances privées de limiter le montant global de leur intervention en cas de catastrophe naturelle, tout en prévoyant que la Caisse nationale des calamités, financée par les pouvoirs publics, prendrait en charge le montant excédentaire. Elles ne critiquent pas la répartition ainsi établie entre le secteur privé et le secteur public.

A.4.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 11 de la loi attaquée, qui permet à l'assureur de limiter le total des indemnités qu'il devra payer en cas de survenance d'une catastrophe naturelle au résultat de deux formules mathématiques alternatives composées, l'une et l'autre, d'un montant forfaitaire fixé à trois millions d'euros pour toute catastrophe naturelle autre qu'un tremblement de terre, et à huit millions d'euros en cas de tremblement de terre, menace la solvabilité de l'ensemble des petites et moyennes compagnies d'assurances que compte le marché belge. Elles critiquent la référence à un montant forfaitaire et la hauteur de ce montant. Elles étayaient cet argument par des données concernant l'ensemble des compagnies d'assurances présentes sur le marché, sur la base desquelles elles entendent montrer, d'une part, que le montant forfaitaire de trois millions d'euros dépasse, à lui seul, l'encaissement incendie « risque simple » de la 21^{ème} compagnie d'assurances du marché belge, et d'autre part, que, alors que la limite de rétention individuelle résultant de l'application des formules représente, pour la première compagnie du marché, 39 p.c. de l'encaissement total qu'elle réalise en assurances incendie « risque simple », elle représente 119 p.c. de l'encaissement total pour la 20^{ème} compagnie et 1 184 p.c. pour la 38^{ème} et dernière compagnie du marché. Elles en concluent que l'identité

de traitement établie par la loi entre toutes les compagnies a des conséquences particulièrement discriminatoires. Elles effectuent une démonstration similaire pour le montant forfaitaire de huit millions d'euros.

A.4.2. Le Conseil des ministres expose que le traitement identique critiqué est justifié d'une part par l'intention du législateur de conférer une protection minimale égale à tous les assurés victimes d'une catastrophe naturelle et d'autre part par la nécessité de déterminer de façon uniforme le seuil au-delà duquel la Caisse nationale des calamités est amenée à intervenir. Il ajoute que, l'objectif de la loi étant la recherche d'un équilibre entre, d'une part, la solidarité personnelle de la population au travers de la généralisation des polices d'assurance incendie et, d'autre part, l'intervention des pouvoirs publics en cas de catastrophe naturelle, il était impossible de faire une distinction entre les compagnies d'assurances.

A.4.3. Le Gouvernement wallon estime que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les 28 compagnies d'assurances les plus importantes ne constituent pas une catégorie objectivement distincte des autres compagnies d'assurances. Il considère que les parties requérantes n'apportent aucune explication quant aux raisons qui justifient la création d'une catégorie distincte et l'application d'un traitement différencié. Il ajoute qu'outre le caractère subjectif du choix opéré par les parties requérantes, celui-ci ne prend pas en considération les inévitables évolutions du marché. Il souligne enfin qu'il n'existe dans la législation relative aux assurances aucune distinction entre les compagnies en fonction de leur taille. Dans son mémoire en réplique, il insiste sur le caractère subjectif de la catégorisation opérée par les parties requérantes et conteste que ces catégories soient essentiellement différentes.

Le Gouvernement wallon considère par ailleurs que la référence à un montant forfaitaire minimum est indispensable pour atteindre l'objectif, visé par le législateur, de répartition des risques entre les pouvoirs publics et le secteur privé. Il ajoute que le montant de trois millions retenu est objectif parce qu'il a été établi sur la base du calcul des retours sur sinistres provenant de tables classiques dans le secteur de l'assurance.

A.4.4. Les parties requérantes répondent que la distinction entre petites et moyennes compagnies d'une part et grandes compagnies d'autre part est parfaitement justifiée au regard du dispositif mis en cause. Elles ajoutent que les calculs et exemples qu'elles soumettent à la Cour permettent aisément de montrer à partir de quel niveau d'encaissement de primes le danger existe d'une mise en péril des résultats de la compagnie. Elles considèrent enfin que l'évolution du marché qui modifierait la place des compagnies dans cette catégorisation ne change rien à l'existence de deux catégories de situations fondamentalement différentes auxquelles un traitement identique est réservé.

Elles répondent encore que la formule du calcul « des retours sur sinistres » est énigmatique et non autrement explicitée par le Gouvernement wallon. Elles ignorent l'existence et le contenu des « tables classiques » qui ne sont pas produites par le Gouvernement wallon.

A.5.1. Les parties requérantes font valoir que les compagnies d'assurances dont l'encaissement dans la branche concernée ne suffit pas à couvrir leurs engagements globaux sont contraintes de recourir au marché de la réassurance, et que les petites et moyennes compagnies étant nettement plus exposées que les grandes, elles ne peuvent se procurer cette réassurance qu'à un coût plus élevé. Elles exposent que le coût de la réassurance devant nécessairement être répercuté sur les tarifs appliqués aux preneurs d'assurance, la prime payée par un preneur auprès d'une petite compagnie sera nécessairement beaucoup plus élevée que celle qui sera payée auprès d'une grande compagnie. Elles en concluent que le mécanisme de la réassurance ne neutralise pas les effets discriminatoires que les formules fixant le plafond d'intervention des assureurs engendrent à l'égard des petites et moyennes compagnies.

A.5.2. Le Conseil des ministres estime que cet argument est spécieux, parce que les statistiques officielles établies par la Commission bancaire, financière et des assurances (C.B.F.A.) montrent que la proportion entre les primes brutes encaissées en risques simples et les primes de réassurance payées à ce même titre n'est pas nécessairement en corrélation avec la taille et l'encaissement des compagnies d'assurances. Il ajoute que ces statistiques montrent également que les risques simples souscrits par les petites et moyennes compagnies d'assurances étaient nécessairement réassurés dès avant la promulgation de la loi attaquée.

A.5.3. Les parties requérantes répondent que les statistiques utilisées ne rendent pas compte des conséquences que pourrait avoir la couverture des catastrophes naturelles sur le coût de la réassurance, puisque

cette couverture n'est entrée en vigueur qu'en 2006 et que les chiffres produits sont relatifs à l'exercice 2004. Elles ajoutent qu'il ne fait aucun doute que si, par application des montants forfaitaires trop élevés attaqués, les engagements financiers d'une petite ou moyenne compagnie dépassent l'encaissement qu'elle réalise dans la branche, le recours à la réassurance devient indispensable.

A.6.1. Les parties requérantes exposent que l'objectif du législateur aurait pu être pleinement atteint en réduisant les montants forfaitaires de trois et huit millions d'euros respectivement à 500 000 euros et à un million d'euros, tout en augmentant le coefficient applicable à l'encaissement à 0,6 au lieu de 0,35 dans le premier cas et à 1,5 au lieu de 0,84 dans le second. Elles estiment que cette formule aurait placé toutes les compagnies non pas sur un strict pied d'égalité, mais à un niveau de concurrence acceptable, en réalisant une parfaite solidarité entre les 28 premiers assureurs de la branche catastrophe naturelle autre que tremblement de terre, qui représentent ensemble 98 p.c. du secteur, et entre les 30 premiers assureurs pour les tremblements de terre, qui représentent ensemble 99 p.c. du secteur, tout en permettant aux dix plus petites compagnies de survivre. Elles précisent que cette formule aurait permis de maintenir l'enveloppe globale de 280 millions d'euros et de 700 millions d'euros qui représente l'engagement total du secteur privé dans la couverture des risques concernés, avec la conséquence que la charge pesant sur la Caisse nationale des calamités ne serait pas supérieure.

Elles ajoutent qu'une autre solution aurait pu être d'omettre toute référence, dans la formule, à un montant forfaitaire.

A.6.2. Le Conseil des ministres estime que cette argumentation manque de pertinence, parce que l'article 142 de la Constitution ne confère pas à la Cour un pouvoir d'appréciation comparable à celui du législateur et qu'il ne lui appartient dès lors pas de substituer sa propre appréciation à la sienne. Il souligne en outre que, quand bien même la formule proposée par les parties requérantes serait retenue, elle n'aboutirait jamais à un traitement égal de tous les acteurs du marché.

A.6.3. Les parties requérantes répondent qu'elles ne demandent pas à la Cour de substituer son appréciation à celle du législateur, mais qu'elles se contentent d'observer que l'équité de traitement, telle qu'elle est établie par la loi en cause, est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

A.6.4. Le Gouvernement wallon considère que la « formule alternative » proposée par les parties requérantes aboutirait, en pratique, à permettre aux petites compagnies d'abaisser de façon significative le plafond de leur responsabilité et à contraindre la Caisse nationale des calamités à intervenir de manière presque exclusive pour les petites compagnies au détriment des autres.

A.6.5. Les parties requérantes contestent l'exactitude de cette affirmation. Elles font valoir au contraire que la formule qu'elles proposent aboutirait à ce que la Caisse nationale des calamités intervienne de façon strictement égale pour près de 99 p.c. des assurés, et qu'elle met sur un strict pied d'égalité les 28 premières compagnies.

A.7. Les parties requérantes estiment enfin que la loi attaquée conduit à permettre aux grandes compagnies de profiter, davantage que les petites et moyennes, des deniers publics. Elles expliquent que, dans la mesure où les formules de plafond contiennent un montant forfaitaire très élevé qui est divisé par le nombre d'assurés victimes de la catastrophe, nombre qui est proportionnellement plus important pour les grandes compagnies, la Caisse nationale des calamités est appelée à intervenir d'autant plus substantiellement pour les assurés des grandes compagnies que pour les assurés des petites et moyennes compagnies.

A.8.1. En réponse à la première question posée par la Cour dans son ordonnance du 21 novembre 2006, le Conseil des ministres fait observer d'une part que les travaux préparatoires de la loi du 17 septembre 2005 ne font aucune référence à une base de calcul des « retours sur sinistres » provenant de tables classiques dans le secteur de l'assurance et d'autre part que le terme « retours sur sinistres » est une notion inconnue dans le domaine des sciences actuarielles, l'affirmation contenue dans le mémoire du Gouvernement wallon étant à son estime dépourvue de tout fondement.

A la même question, le Gouvernement wallon répond que le « retour sur sinistre » est calculé pour déterminer la responsabilité théorique maximale d'une compagnie d'assurance pour un risque spécifique et sur une période déterminée. Il ajoute que ce calcul est effectué sur la base d'historiques de sinistres, et que des tables ont été établies à cet égard par certaines compagnies. Il précise enfin que les compagnies d'assurances procèdent

à ce calcul notamment pour déterminer le niveau des primes à encaisser auprès des clients ainsi que la partie du risque à réassurer.

A.8.2. En réponse à la deuxième question posée par la Cour dans son ordonnance du 21 novembre 2006, les parties requérantes précisent que les chiffres résultant des tableaux figurant en annexes 3 et 4 de leur requête proviennent d'Assuralia, Union professionnelle des entreprises d'assurances, et se rapportent à l'année 2003.

- B -

Quant à la loi attaquée

B.1.1. Le recours en annulation porte sur 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 ».

B.1.2. La loi attaquée a pour objet d'adapter et d'améliorer la 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 [calamités] naturelles ». La loi du 21 mai 2003 prévoyait la couverture obligatoire du seul risque d'inondation par les assureurs proposant une assurance contre l'incendie pour les biens assurés situés dans une ~~des~~ « zones à risques » qui devaient être déterminées. Cette loi n'est pas entrée en vigueur, car elle présentait un certain nombre d'inconvénients jugés « inévitables » par le législateur (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1732/001, pp. 4-8).

Afin de remédier à l'ensemble des problèmes inhérents à la loi du 21 mai 2003, la loi attaquée étend la couverture obligatoire contre les risques d'inondation à d'autres risques catastrophiques, à savoir les tremblements de terre, les débordements ou refoulements des égouts publics, les glissements ou affaissements de terrain, et impose la couverture obligatoire de tous ces risques au bénéfice de tous les assurés contre l'incendie (article 4 de la loi du 17 septembre 2005 modifiant l'article 68-1, de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre).

B.1.3. En imposant la prise en charge par les assureurs privés des dommages causés par les catastrophes naturelles, le législateur entend, d'une part, garantir une indemnisation des victimes dans les meilleures conditions et, d'autre part, décharger la Caisse nationale des calamités, qui ne devra plus intervenir que pour la part du dommage qui excéderait l'indemnisation par l'assurance ainsi que le révèlent les travaux préparatoires :

« Le secteur des assurances prend en charge chaque catastrophe naturelle [...] à concurrence d'un montant global de 280 millions d'euros, montant qui est porté à 700 millions d'euros en cas de tremblement de terre. La victime ne devra s'adresser à la Caisse nationale des Calamités qu'en cas de dépassement de ces montants. La Belgique n'a connu à ce jour aucune catastrophe naturelle dont le coût a dépassé ces montants » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1732/004, p. 6).

Quant à l'objet et à l'étendue du recours

B.2. La Cour détermine l'étendue du recours sur la base du contenu de la requête. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 17 septembre 2005 dans son ensemble. Elles indiquent toutefois dans leur requête qu'elles ne critiquent ni l'extension obligatoire de la couverture incendie aux risques de catastrophes naturelles, ni la répartition du montant global de l'indemnisation des victimes d'une catastrophe naturelle entre le secteur privé et la Caisse nationale des calamités.

Il ressort de l'exposé du moyen unique que les parties requérantes font grief à la loi attaquée de prévoir, pour déterminer le montant maximal global des indemnités qu'un assureur devra payer à ses assurés lors de la survenance d'une catastrophe naturelle, deux formules mathématiques alternatives comprenant, l'une et l'autre, un montant forfaitaire qu'elles jugent trop élevé.

Ces formules sont établies par l'article 68-8, § 2, de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, inséré par la loi du 21 mai 2003 et modifié par l'article 11, 2° à 4°, de la loi attaquée.

La Cour limite dès lors son examen à cette disposition.

Quant à la recevabilité du recours

B.3. Les parties requérantes sont des compagnies d'assurance dont la situation pourrait être directement et défavorablement affectée par les dispositions d'une loi qui leur impose d'indemniser, dans le cadre de tous leurs contrats portant sur le risque incendie, les dommages résultant d'une catastrophe naturelle. Elles justifient dès lors d'un intérêt suffisant à leur recours.

B.4. Les parties requérantes ont fait parvenir au greffe de la Cour les copies de leurs statuts publiés au *Moniteur belge* et les preuves des décisions d'intenter le recours, de sorte qu'il est satisfait à l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

B.5.1. Le Conseil des ministres et le Gouvernement wallon estiment que le recours est tardif, parce que les formules mathématiques permettant de calculer la limite au-delà de laquelle les assureurs ne devront pas payer les indemnités lors de la survenance d'une catastrophe naturelle étaient déjà établies par la loi du 21 mai 2003, dont les requérants n'ont pas demandé l'annulation en temps utile.

B.5.2. L'article 68-8², de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, inséré par la loi du 21 mai 2003, prévoyait, avant sa modification par la loi attaquée, la possibilité pour l'assureur de limiter le total des indemnités qu'il devrait payer lors de la survenance d'une inondation au montant le moins élevé de ceux obtenus en appliquant l'une des deux formules mathématiques qu'il établissait.

L'article 11, 2° à 4°, de la loi du 17 septembre 2005 dispose :

« A l'article 68-8 de la même loi, inséré par la loi du 21 mai 2003, sont apportées les modifications suivantes :

[...]

2° au § 2 le mot ' inondation ' est remplacé par les mots ' une catastrophe naturelle ';

3° au § 2, deuxième tiret, le mot ‘ inondation ’ est remplacé par les mots ‘ catastrophe naturelle autre qu’un tremblement de terre ’ ;

4° le § 2 est complété par l’alinéa suivant :

‘ Dans le cas d’un tremblement de terre, le coefficient de 0,35 et le montant de 3.000.000 EUR sont respectivement remplacés par 0,84 et 8.000.000 EUR ’.

[...] ».

Le 2° et le 3° de cette disposition étendent donc l’application du calcul établi par la loi du 21 mai 2003 à la limitation des indemnités qu’un assureur devra payer lors de la survenance d’une catastrophe naturelle visée à l’article 68-1 de la loi du 25 juin 1992, modifié par l’article 4 de la loi du 17 septembre 2005. Le 4° de cette disposition augmente les montants et coefficients forfaitaires intervenant dans les formules applicables lors de la survenance d’un tremblement de terre.

B.5.3. En étendant l’application d’une mesure adoptée antérieurement à des catastrophes naturelles qui n’étaient pas visées jusque-là ainsi qu’en adaptant cette mesure au cas de la survenance d’un tremblement de terre, le législateur a pris une nouvelle disposition dont l’annulation peut être demandée dans le délai établi par l’article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d’arbitrage.

En ce qu’il vise l’article 11, 2° à 4°, de la loi du 17 septembre 2005, c’est-à-dire en ce qu’il concerne les formules permettant de déterminer la limitation que les assureurs peuvent appliquer au paiement des indemnités dont ils sont redevables en cas de survenance d’une catastrophe naturelle autre qu’une inondation, le recours n’est pas tardif.

Par contre, le recours introduit contre la loi du 17 septembre 2005 ne saurait concerner la réglementation relative à la limitation du paiement des indemnités dues en cas de réalisation du risque d’inondation, cette réglementation figurant dans la loi du 21 mai 2003, qui n’est pas, en ce qui concerne ce risque, modifiée par la loi attaquée.

B.6.1. Le Conseil des ministres estime enfin que les parties requérantes seraient sans intérêt à agir étant donné qu'une annulation de l'article 11 de la loi du 17 septembre 2005 aurait pour unique effet d'empêcher les assureurs de limiter le total des indemnités qu'ils devraient rembourser en cas de sinistre et qu'ils seraient en conséquence tenus d'indemniser l'intégralité des dommages.

B.6.2. Pour que les parties requérantes justifient de l'intérêt requis, il n'est pas nécessaire qu'une éventuelle annulation leur procure un avantage direct. La circonstance qu'elles obtiennent une nouvelle chance de voir leur situation réglée plus favorablement à la suite de l'annulation de la disposition attaquée suffit à justifier leur intérêt à attaquer cette disposition.

B.7. Le recours est recevable.

Quant au fond

B.8. L'article 68-8, § 2, de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, modifié par l'article 11, 2° à 4°, de la loi attaquée, cité en B.5.2, dispose :

« L'assureur peut limiter le total des indemnités qu'il devra payer lors de la survenance d'une catastrophe naturelle au montant le moins élevé de ceux obtenus en appliquant les formules suivantes

a) $3.000.000 \text{ EUR} + 0,35 \times P + 0,05 \times S$

b) $1,05 \times (3.000.000 \text{ EUR} + 0,35 \times P)$

où :

- P est l'encaissement des primes et accessoires, hors frais d'acquisition, pour les garanties incendies, électricité et les périls connexes des risques simples visés à l'article 67, § 2, encaissement réalisé par l'assureur au cours de l'exercice comptable précédant le sinistre,

- S est le montant des indemnités dues par l'assureur pour une catastrophe naturelle autre qu'un tremblement de terre excédant $3.000.000 \text{ EUR} + 0,35 \times P$.

Dans le cas d'un tremblement de terre, le coefficient de 0,35 et le montant de 3.000.000 EUR sont respectivement remplacés par 0,84 et 8.000.000 EUR ».

Cette disposition permet aux assureurs de limiter leur intervention globale en cas de survenance d'un sinistre à la somme la moins élevée de celles qui sont obtenues par application de ces formules, le montant excédentaire étant pris en charge par la Caisse nationale des calamités conformément aux articles 34-2, 1°, et 34-3 de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles.

B.9. Les parties requérantes reprochent aux formules mathématiques précitées d'avoir un effet discriminatoire à l'égard des petites et moyennes compagnies d'assurances. Ces compagnies seraient exposées, en cas de survenance d'une catastrophe naturelle d'une ampleur telle qu'elles devraient faire application de ces formules afin de limiter leur intervention globale, à un risque d'insolvabilité, parce que les formules produiraient des résultats trop élevés par rapport à leur encaissement de primes dans la branche incendie. Plus précisément, la disposition en cause aurait un effet disproportionné à l'égard d'une partie des compagnies d'assurances concernées en ce qu'elle fait intervenir, dans les formules dont elle impose l'usage, des montants forfaitaires trop élevés par rapport à l'encaissement des primes réalisé par les petites et moyennes compagnies du marché.

B.10.1. Les parties requérantes estiment que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés par la disposition en cause parce que, traitant de manière identique des catégories différentes d'assureurs, à savoir, d'une part, les compagnies importantes, et d'autre part, les petites et moyennes compagnies, elle a à l'égard d'une de ces catégories des conséquences disproportionnées.

B.10.2. La comparaison suggérée par les parties requérantes ne peut se faire, comme l'a fait observer le Conseil des ministres, entre « grosses » et « petites ou moyennes » compagnies. Il ressort toutefois des développements de la requête que les parties requérantes font une comparaison entre assureurs, non en fonction de leur taille mais en fonction de ce que représente pour chacune d'elles le volume du secteur incendie.

Il est demandé à la Cour de constater que la mesure critiquée pourrait avoir des effets disproportionnés pour une partie de ses destinataires, qui se distinguent des autres par le montant de leur encaissement de primes dans le secteur de l'assurance incendie. Si la mesure en cause, bien qu'identique pour toutes les catégories, peut provoquer de graves difficultés de solvabilité pour certains assureurs et non pour d'autres, elle est de nature à entraîner des conséquences qui pourraient n'être pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution. S'il est vrai que les assureurs pourraient, en fonction de l'évolution du marché, passer d'une catégorie à l'autre, ou que la distinction entre ces deux catégories serait fluctuante, il reste qu'il s'agit de catégories différentes qui ne peuvent être traitées de la même manière sans justification raisonnable.

B.11.1. Les parties requérantes ont déposé des tableaux dans lesquels 38 compagnies sont classées avec l'indication du montant des primes qu'elles ont encaissées en 2003 et de l'effet que pourrait avoir l'application des formules critiquées.

Il apparaît des chiffres figurant dans ces tableaux que l'application des formules imposées par l'article 68-8, § 2, de la loi du 25 juin 1992 a pour résultat que la limite d'intervention applicable par les compagnies dépasse 100 p.c. de l'encaissement des primes pour les 20ème à 38ème compagnies du marché, en ce qui concerne les catastrophes naturelles autres que les tremblements de terre, et que cette limite dépasse 300 p.c. de l'encaissement des primes pour les mêmes compagnies en ce qui concerne les tremblements de terre. Ces données ne sont contestées ni par le Conseil des ministres, ni par le Gouvernement wallon.

B.11.2. En cas de réalisation du risque de catastrophe naturelle ou de tremblement de terre, l'application de la formule critiquée, et plus précisément l'application du montant forfaitaire de, respectivement, 3 et 8 millions d'euros, donne lieu à des différences substantielles entre les compagnies d'assurances en ce qui concerne le rapport entre les primes encaissées pour les risques en question et le montant de la limitation visée à l'article 68-8, § 2, de la loi attaquée. Pour les compagnies réalisant un plus petit chiffre d'affaires dans cette branche, ces montants peuvent peser sur leurs résultats et sur leur solvabilité plus lourdement que pour les compagnies réalisant un plus grand chiffre d'affaires dans cette branche.

B.13. Afin d'apprécier la justification des montants forfaitaires critiqués, la Cour a invité les parties à s'expliquer sur l'argument invoqué dans son mémoire par le Gouvernement wallon, selon lequel le montant de 3 000 000 serait objectif parce qu'il a été établi « sur la base de retours sur sinistres provenant de tables classiques dans le secteur de l'assurance ». Les réponses données, tant par écrit qu'à l'audience, ont éclairé la Cour sur le sens de ces expressions mais elles n'ont pas permis d'établir un lien entre les définitions qui en sont données et les formules qu'elles auraient inspirées, le Conseil des ministres affirmant au contraire l'inexistence d'un tel lien.

B.14. Le Conseil des ministres relève, avec pertinence, que la Cour n'est pas compétente pour substituer son appréciation à celle du législateur. Elle ne pourrait dire si la formule suggérée par les parties requérantes est préférable à celle utilisée dans la loi attaquée.

Toutefois, lorsque l'application d'une formule mathématique utilisée par le législateur est de nature à avoir de graves conséquences économiques pour une catégorie d'assureurs, que la réalité de ces conséquences possibles n'est pas connue, que le choix des montants forfaitaires critiqués n'est pas justifié de façon pertinente et qu'il est allégué avec vraisemblance qu'il existerait d'autres formules qui, tout en permettant d'atteindre l'objectif poursuivi, n'auraient pas les mêmes effets discriminatoires, la Cour ne peut que constater qu'elle ne dispose d'aucun élément qui lui permettrait de conclure que la mesure attaquée est raisonnablement justifiée.

Par ailleurs, aucun passage des travaux préparatoires de la norme attaquée ne fait état d'une intention du législateur de provoquer une restructuration du secteur de l'assurance incendie en incitant les compagnies d'assurance ayant un faible chiffre d'affaires dans ce secteur à l'abandonner.

B.15. Le moyen est fondé.

B.16. Afin d'éviter que l'annulation des dispositions en cause n'ait pour effet, en cas de survenance d'un sinistre avant que le législateur ait eu l'occasion de les remplacer, d'empêcher toutes les compagnies d'assurances de limiter leur intervention dans l'indemnisation de leurs assurés, il s'impose de maintenir les effets des dispositions annulées jusqu'au 30 juin 2008 au plus tard.

copie non corrigée

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 11, 2°, 3° et 4°, de 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 »;

- maintient les effets des dispositions annulées jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions et au plus tard jusqu'au 30 juin 2008;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 mars 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior