



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 74/2022  
du 25 mai 2022  
Numéro du rôle : 7760**

*En cause* : la demande de suspension de l'article 2 de la loi du 29 octobre 2021 intitulée « loi interprétative de l'article 124, § 1er, d), de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances », introduite par l'ASBL « Assuralia » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges J.-P. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et S. de Bethune, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 février 2022 et parvenue au greffe le 23 février 2022, une demande de suspension de l'article 2 de la loi du 29 octobre 2021 intitulée « loi interprétative de l'article 124, § 1er, d), de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances » publiée au *Moniteur belge* du 22 novembre 2021) a été introduite par l'ASBL « Assuralia », la SA « Baloise Belgium », la SA « AXA Belgium », la SA « AG Insurance » et la SA « KBC Assurances », assistées et représentées par Me A. Huyghe et Me W. Vandenbruwaene, avocats au barreau de Bruxelles, et par Me M. Deketelaere, avocat au barreau d'Anvers.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation de la même disposition légale.

Par ordonnance du 9 mars 2022, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 20 avril 2022, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 13 avril 2022 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. De Schepper et Me J.-F. De Bock, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

À l'audience publique du 20 avril 2022 :

- ont comparu :
  - . Me A. Huyghe, Me W. Vandenbruwaene et Me M. Deketelaere, pour les parties requérantes;
  - . Me V. De Schepper, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs Y. Kherbache et M. Pâques ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

A.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 13 et 84, avec le principe de l'État de droit, avec le principe de la non-rétroactivité, avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de la confiance légitime et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans la première branche du moyen, les parties requérantes font valoir que, conformément à l'article 84 de la Constitution, une disposition n'est interprétative que lorsqu'elle donne à une disposition législative le sens que, dès son adoption, le législateur voulait lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. La disposition attaquée est présentée à tort comme une disposition interprétative. Elle comporte une nouvelle règle de droit, rétroactive, et ne fournit aucune explication au sujet d'une loi antérieure qui serait imprécise, incertaine ou controversée.

Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes font valoir que la non-rétroactivité constitue une garantie contre l'insécurité juridique. La disposition attaquée ayant une incidence sur des litiges pendants, seuls des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général peuvent justifier l'intervention du législateur. Les travaux préparatoires n'avancent toutefois pas de tels motifs ou circonstances.

A.2. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance légitime, et de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée porte atteinte à l'intérêt qu'ont les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes, en ce qu'elle contraint les compagnies d'assurances à couvrir un risque avec effet rétroactif. La première branche du moyen repose sur la protection des investissements effectués et la rentabilité de leurs activités. Les contrats d'assurance contre l'incendie et les

catastrophes naturelles, visées à l'article 124, § 1er, de la loi du 4 avril 2014 « relative aux assurances », font naître une attente légitime qui équivaut à un bien au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes dénoncent une restriction disproportionnée du principe de la confiance et du droit de propriété, en ce que la disposition attaquée n'est pas efficace. Elle ne repose pas sur un examen scientifique, ni n'a fait l'objet d'un débat parlementaire approfondi.

A.3. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec les principes du raisonnable et de la proportionnalité.

Les parties requérantes font valoir que les régions sont compétentes en matière de politique agricole, y compris la reconnaissance et le financement de l'intervention à la suite de dommages causés par des calamités agricoles. La sécheresse grave est indemnisée, en tant que risque et catastrophe naturelle non assurable, en vertu du décret de la Région flamande du 5 avril 2019 « relatif à l'indemnisation des dommages causés par les calamités en Région flamande ». La disposition attaquée viderait de son sens et rendrait inopérante la notion de « sécheresse grave » contenue dans ce décret.

A.4. Les parties requérantes estiment subir, dans l'attente d'une annulation de la disposition attaquée, un préjudice grave. En effet, elles sont tenues d'étendre considérablement leur couverture, sans avoir pu facturer une prime ou constituer une réserve technique à cette fin. En conséquence, les compagnies d'assurances s'exposent à des risques financiers graves qui ne sauraient être compensés de manière adéquate par les contrats de réassurances existants.

De plus, les dommages qui découlent de l'application immédiate de la disposition attaquée sont difficilement réparables, selon les parties requérantes. En effet, l'issue des litiges pendants sera décidée sur la base de la disposition attaquée. En outre, l'article 16 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle n'offrirait pas de solution, étant donné que d'éventuelles fissures dans les murs ou autres dommages auront sans doute déjà été réparés lorsque, à la suite d'un arrêt d'annulation, la rétractation d'une décision judiciaire sera demandée devant le juge civil et accordée par ce dernier.

À en croire les travaux préparatoires de la disposition attaquée, l'étendue des sinistres potentiels est énorme. Elle concerne probablement jusqu'à 25 % des habitations en Belgique. Non seulement les compagnies d'assurances, comme les deuxième à cinquième parties requérantes, subiront une perte financière, mais c'est leur existence même qui risque d'être compromise par la disposition attaquée avant que la Cour se soit prononcée sur le recours en annulation.

A.5. À l'estime du Conseil des ministres, il n'est pas satisfait aux conditions de la suspension. Les préjudices invoqués par les parties requérantes ne sont que de vagues prétentions qui ne sont pas étayées par des éléments concrets. Selon lui, la loi interprétative ne modifie pas l'étendue de la couverture originale. Cela signifie que, dans la réassurance aussi, les dégâts causés par la contraction d'une masse importante de terrain due à une période de sécheresse prolongée sont couverts. Le Conseil des ministres ajoute que le simple risque d'une perte financière ne constitue pas un préjudice grave difficilement réparable. Les parties requérantes ne démontrent pas qu'il s'agirait de montants considérables compromettant la survie des assureurs. En ce qui concerne les litiges pendants, le Conseil des ministres souligne la longue durée de ces procédures. Si une décision devait néanmoins intervenir avant que la Cour examine le recours en annulation, il est possible de réparer l'éventuel dommage par la rétractation d'une décision coulée en force de chose jugée, dans la mesure où elle est fondée sur une disposition annulée.

Le Conseil des ministres estime ensuite que les moyens ne sont pas sérieux. La rétroactivité de la loi attaquée est justifiée par son caractère interprétatif (premier moyen). Par ailleurs, la loi ne viole pas le droit de propriété (deuxième moyen) et demeure dans les limites de la répartition des compétences (troisième moyen).

- B -

B.1. L'assurance contre l'incendie couvre notamment le risque d'une catastrophe naturelle, plus précisément d'un tremblement de terre, d'une inondation, d'un débordement ou d'un refoulement d'égouts publics et d'un glissement ou d'un affaissement de terrain (article 123, alinéa 1er, de la loi du 4 avril 2014 « relative aux assurances »).

L'article 124, § 1er, de la même loi définit les événements qui sont considérés comme des catastrophes naturelles :

« Par catastrophe naturelle, l'on entend :

*a)* soit une inondation, à savoir 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;

*b)* soit un tremblement de terre d'origine naturelle qui

- détruit, brise ou endommage des biens assurables contre ce péril dans les 10 kilomètres du bâtiment assuré,

- ou a été enregistré avec une magnitude minimale de 4 degrés sur l'échelle de Richter,

ainsi que les inondations, les débordements et refoulements d'égouts publics, les glissements et affaissements de terrain qui en résultent;

*c)* soit un débordement ou un refoulement d'égouts publics occasionné par des crues, des précipitations atmosphériques, une tempête, une fonte des neiges ou de glace ou une inondation;

*d)* soit un glissement ou affaissement de terrain, à savoir 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 ».

B.2. La loi du 29 octobre 2021 intitulée « loi interprétative de l'article 124, § 1er, *d)*, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances » vise à donner une interprétation authentique à l'article 124, § 1er, *d)*, de la loi du 4 avril 2014.

L'article 2, attaqué, de la loi du 29 octobre 2021 dispose :

« L'article 124, § 1er, *d*), de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances doit être interprété en ce sens qu'il y a notamment lieu de comprendre par ' 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 ' 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 ».

B.3. Une disposition interprétative se justifie par la suppression de l'incertitude juridique à laquelle le caractère incertain ou contesté d'une disposition législative a donné lieu. C'est le propre d'une disposition interprétative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur de la disposition qu'elle interprète.

Les parties requérantes font valoir en substance que la disposition attaquée porte ainsi atteinte à leur droit de propriété et aux principes de la sécurité juridique et de la loyauté fédérale. Elles demandent la suspension de la disposition.

B.4. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

B.5. En ce qui concerne la condition du risque de préjudice grave difficilement réparable, les parties requérantes font valoir qu'elles doivent, par l'effet de la disposition attaquée, étendre considérablement leur couverture de sinistres, sans avoir pu facturer une prime ou constituer une réserve technique à cette fin. En conséquence, elles s'exposent à des risques financiers graves, qui pourraient même compromettre leur pérennité.

B.6. La première partie requérante est une association sans but lucratif, agréée comme union professionnelle, qui défend les intérêts des compagnies d'assurances.

Lorsqu'il s'agit d'apprécier la gravité et le caractère difficilement réparable d'un préjudice, une association sans but lucratif qui défend l'intérêt collectif d'un groupe professionnel ne peut être confondue avec les membres de ce groupe professionnel affectés dans leur situation personnelle, auxquels cet intérêt est relatif.

Pour la première partie requérante, le préjudice allégué est un préjudice purement moral qui découle de l'adoption ou de l'application d'une disposition législative susceptible d'affecter les intérêts individuels de ses membres. Ce préjudice moral n'est pas difficilement réparable, puisqu'il disparaîtrait en cas d'annulation de la disposition attaquée.

B.7. Les autres parties requérantes sont des compagnies d'assurances qui subissent le préjudice financier allégué.

Comme la Cour l'a déjà rappelé plusieurs fois, le simple risque de subir une perte financière ne constitue pas, en principe, un risque de préjudice grave difficilement réparable (voy. notamment l'arrêt n° 21/2020 du 6 février 2020, B.7.3, et l'arrêt n° 10/2022 du 20 janvier 2022, B.16.2). Dans leur requête, les compagnies d'assurances ne mentionnent pas de données concrètes et précises dont il ressort à suffisance que l'application immédiate de la disposition attaquée, dans l'attente du prononcé sur le recours en annulation, compromettrait leur pérennité.

En ce que les parties requérantes font valoir que des litiges pendants sont tranchés dans l'intervalle sur la base de la disposition attaquée, il n'est pas non plus question d'un préjudice grave difficilement réparable. En vertu de l'article 16 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, une décision passée en force de chose jugée rendue par une juridiction civile, dans la mesure où elle est fondée sur une disposition législative qui a été annulée par la suite par la Cour constitutionnelle, peut être rétractée en tout ou en partie à la demande de ceux qui y auront été parties ou dûment appelés (§ 1er). Dans les limites de la rétractation, le juge peut rendre une décision nouvelle en se fondant sur une autre cause ou sur une qualification

juridique différente d'un fait ou d'un acte invoqué à l'appui de la décision entreprise (§ 2). Cette disposition permet dès lors de réparer un éventuel préjudice financier.

B.8. Il ressort de ce qui précède que le risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas démontré.

Dès lors qu'une des conditions de fond pour que la suspension puisse être décidée n'est pas remplie, il y a lieu de rejeter la demande de suspension.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 25 mai 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen