

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

la loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

sur le postulat Jacques Haldy, Philippe Grobéty et consorts relatif à la couverture par l'ECA des affaissements sur dolines (10_POS_194)

1 INTRODUCTION

L'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud (ECA) couvre les conséquences des dommages dus aux éléments naturels expressément mentionnés à l'article 9 alinéa 1^{er} de la loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN), soit les éboulements de rochers et chutes de pierres, les glissements de terrain, les avalanches, le poids excessif et le glissement de la neige, les hautes eaux et inondations, les ouragans, la grêle et la chute des météorites.

Dans la mesure où cette énumération ne comporte pas la mention des dommages dus aux affaissements et effondrements sur phénomène karstique, plus communément appelés dolines, Messieurs les Députés Jacques Haldy, Philippe Grobéty et consorts ont déposé en date du 8 juin 2010 un postulat par lequel ils ont requis que les dolines soient également considérées comme un élément naturel pris en charge au même titre que ceux cités par la disposition précitée.

Si le Conseil d'Etat a répondu favorablement sur le principe à cette demande dans son rapport donnant suite au postulat précité, il estimait toutefois que le phénomène d'affaissement karstique ne pouvait être ajouté à la liste des éléments naturels mentionnés à l'article 9 LAIEN que pour autant que certaines conditions préalables soient remplies. Celles-ci consistaient en premier lieu en l'intégration de ce phénomène spécifique dans le programme d'élaboration des cartes de dangers piloté par l'Unité dangers naturels (UDN) de l'Etat de Vaud et en une classification en plusieurs niveaux de potentiel de dissolution assimilés à des niveaux de danger ; ensuite, en matière d'aménagement du territoire, en une affectation identique de ce phénomène aux autres aléas naturels et à leur retranscription par les communes dans leurs plans d'affectation dans un délai fixé par la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) en cours de modification ; enfin, en la résolution de la question de la réassurance de ce phénomène par l'Union Intercantonale de Réassurance (UIR).

Dans son rapport du 21 avril 2014, la Commission parlementaire chargée d'examiner le rapport du Conseil d'Etat a considéré que la base légale actuelle restait toujours inégale et incomplète, et qu'il n'y avait, à son sens, aucune raison objective de différer la prise en charge des risques d'affaissements sur dolines dans la LAIEN, et que dès lors, le Conseil d'Etat devait revenir devant le Grand Conseil avec

une proposition concrète de modification légale.

Lors de sa séance du 20 mai 2014, le Grand Conseil a adopté les conclusions du rapport de la Commission et a refusé le rapport du Conseil d'Etat par 92 oui, 13 non et 9 abstentions.

Le présent EMPL va dans le sens du postulat et permettra d'introduire dans la LAIEN la couverture du risque "dolines" souhaitée par les postulants.

Par ailleurs, afin de faire coïncider la pratique asséculo-logique de l'ECA avec celle des autres cantons, il est profité de la présente proposition de modification législative en matière de couverture des dommages consécutifs aux éléments naturels pour proposer la suppression du risque "chute des météorites" prévu à l'article 9 alinéa 1^{er} chiffre 8 LAIEN. Ce risque est en effet exclu ou en voie de l'être de la couverture "éléments naturels" par les autres ECA ainsi que par les assureurs privés. Il s'agit d'un risque incalculable pour lequel l'exclusion s'impose.

Enfin, il est profité de la présente modification de la LAIEN pour abroger son article 73, traitant des assurances pour les sapeurs-pompiers, les civils et les véhicules, constituant un doublon avec l'article 73e.

2 EXPLICATIONS RELATIVES AU PROJET DE LOI

2.1 La doline

2.1.1 Aspects techniques

La doline est l'expression ponctuelle et visible d'un phénomène naturel régional issu de la dissolution des roches dans le sous-sol. Certaines roches, telles que les calcaires, le gypse ou les dolomies, sont en effet susceptibles d'être dissoutes par des eaux météoriques ou souterraines. Ainsi, la doline est issue d'un processus que l'on qualifie "d'effondrement karstique", lié à la solubilité des roches qui varie énormément en fonction des minéraux qui les constituent. Suite à la dissolution de la roche, des cavités se forment et s'élargissent au fil du temps, engendrant ainsi un mouvement vers le bas des couches du sol proches de la surface et une diminution de leur résistance à la charge. Ce mouvement peut être lent, l'on parle alors d'affaissement, ou rapide, l'on parle alors d'effondrement.

Les principales roches sujettes à la dissolution sont les roches carbonatées, soit les calcaires et les dolomies. Elles sont très présentes en Suisse, notamment dans le Jura, les Préalpes ou les hautes Alpes calcaires, mais, de par leur faible vitesse de dissolution (en comparaison des roches sulfatées), la création de nouveaux vides y est lente. Il existe toutefois une possibilité d'effondrement ponctuel en fonction de l'état de dissolution du sous-sol, qui représente alors une menace pour l'intégrité des bâtiments, par exemple en cas de rupture d'un toit de cavité à l'aplomb de ceux-ci. A l'opposé, les roches sulfatées sont rapidement dissoutes au contact de l'eau et peuvent ainsi provoquer des effondrements conséquents à l'échelle de vie d'un bâtiment.

Dans le contexte vaudois, les plus gros potentiels d'impacts en termes de dommages sur les bâtiments concernent les zones où l'on trouve de grandes quantités de roches sulfatées, telles que le Chablais vaudois ou encore dans une certaine mesure, les zones à roches carbonatées telles que le Jura.

L'effondrement karstique peut se manifester en surface par différents types de formes dont la doline est probablement la plus caractéristique. La taille du phénomène peut être relativement faible (inférieure au mètre), mais peut aussi affecter des zones étendues, de l'échelle d'un quartier.

La manifestation d'une doline sous un bâtiment peut induire une atteinte sur sa stabilité globale, en l'inclinant et en engendrant des fissures, voire en le brisant lorsque sa structure porteuse est atteinte.

2.1.2 Gestion des dangers naturels en général et du risque "dolines" en particulier

La gestion des dangers naturels par l'Administration cantonale vaudoise a été mise en œuvre dès 2000, par la création d'une Commission cantonale des dangers naturels (CCDN), chargée de veiller à la coordination des entités impliquées dans cette gestion. Voté en 2007 par le Grand Conseil et faisant suite aux exigences fédérales en la matière (Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau du 21 juin 1991, RS 721.100 ; Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991, RS 921.0 ; Recommandation - Aménagement du territoire et dangers naturels, OFEV, 2005), un premier crédit-cadre a permis l'élaboration de cartes de dangers résultant de la synthèse des éléments fournis par les services spécialisés et d'études complémentaires, sous la responsabilité des communes. La méthodologie retenue intègre sept processus naturels différents. L'ensemble des phénomènes considérés a fait l'objet d'une uniformité de traitement sur l'ensemble du territoire vaudois, garantissant un même niveau d'information.

Dans ce cadre, le phénomène des dolines a fait l'objet dans un premier temps d'une cartographie indicative des dangers, puis a été intégré au programme de cartographie des dangers gravitaires. Désormais finalisées, les cartes de dangers sont distribuées depuis décembre 2014 aux communes, afin qu'elles les intègrent dans leur planification territoriale.

Par ailleurs, sur mandat de l'ECA, les conséquences des dolines sur l'exposition du bâti dans le canton de Vaud ont donné lieu à deux études de l'Université de Lausanne. Ces études ont recensé près de 1'500 bâtiments classifiés en zones de dangers moyennes à fortes selon la méthodologie cantonale de cartographie des dangers naturels gravitaires.

La gestion intégrée des risques induits par les phénomènes naturels, initiée par la Confédération et mise en œuvre par le canton, implique de tenir compte des dangers naturels dans les différents niveaux de planification territoriale.

Dans son approche de gestion des risques, le canton de Vaud privilégie l'application de mesures passives, tels que les mesures d'aménagement du territoire, aux mesures actives visant à une action directe sur le phénomène. Définie par le Plan directeur cantonal dans sa fiche E13, cette gestion implique que les communes, avec l'aide du canton, élaborent les cartes de dangers, qui incluent le risque dolinaire.

Ainsi que mentionné précédemment, les cartes de dangers sont désormais en cours de retranscription dans les plans d'aménagement communaux, ce qui répond à la principale condition qui avait été émise par le Conseil d'Etat et l'ECA pour l'ajout du phénomène en question à la liste existante des dangers naturels couverts par la LAIEN. Les secteurs de dangers élevés selon la cartographie cantonale sont soit affectés en zone non constructible, soit maintenus hors zone à bâtir. Dans les secteurs situés hors des zones de dangers élevés, les projets de construction, suivant le niveau du risque local, peuvent faire l'objet de mesures constructives déterminées dans le cadre de l'octroi du permis de construire.

Les cartes de dangers seront le support de travail principal de l'ECA pour la mise en œuvre de la nouvelle couverture d'assurance découlant de la présente proposition de modification de loi.

Sur cette base, l'ECA a entrepris, dans la perspective d'une mise en œuvre de la couverture d'assurance "dolines" au 1^{er} janvier 2016, des visites systématiques de l'ensemble des bâtiments situés dans les zones de risques d'affaissements ou d'effondrements karstiques définis comme "moyens" à "élevés". Les constatations d'éventuels dommages préexistants seront consignées.

Cette manière de procéder permettra à l'ECA de respecter le principe de non-rétroactivité des lois, ainsi que celui de l'égalité de traitement de l'ensemble de ses assurés, dans la mesure où seuls les dommages survenus après l'entrée en vigueur de la présente modification légale pourront faire l'objet d'une indemnisation, conformément aux dispositions de la LAIEN.

2.1.3 Législations des autres cantons

Actuellement, seuls deux des dix-neuf établissements cantonaux d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels (Argovie et Appenzell Rhodes-Extérieures) prévoient expressément la couverture d'assurance pour les dommages dus aux dolines ("Erdfall").

Le canton du Jura a récemment intégré la couverture de ce risque dans sa nouvelle loi sur la protection et l'assurance des bâtiments qui entrera prochainement en vigueur. Le canton des Grisons prévoit aussi de procéder à une telle modification légale.

2.1.4 Couverture d'assurance

Les progrès scientifiques de ces dernières années ont permis de recenser et de chiffrer le risque "dolines". Ce dernier est désormais retranscrit dans les cartes de dangers naturels élaborées par le Canton et pourra ainsi être intégré à la politique d'aménagement du territoire. En conséquence, contrairement à ce qui était le cas dans le passé, il est désormais techniquement possible de couvrir le risque "dolines" à l'instar des autres risques gravitaires (glissements de terrain, éboulements de rochers, chutes de pierre, avalanches).

Il est donc proposé de rajouter ce risque à la liste des éléments naturels couverts par l'article 9 LAIEN. Conformément au principe général de non-rétroactivité des lois, les sinistres sont réglés conformément aux dispositions légales en vigueur lors de leur survenance. Ainsi, comme déjà évoqué ci-avant, seuls les dommages dus aux dolines survenus après l'entrée en vigueur de la couverture d'assurance pour ce nouveau risque pourront être indemnisés. Ces notions seront ainsi formellement précisées dans la proposition de nouveaux alinéas 3 et 4 de l'article 78 LAIEN.

L'inclusion de ce risque supplémentaire dans la couverture d'assurance offerte par l'ECA n'entraînera pas d'augmentation de primes à court terme.

Pour ce qui est de la réassurance, l'Union Intercantonale de Réassurance (UIR) est en passe d'inclure la couverture de ce nouveau risque dans son produit référentiel.

2.2 La chute de météorites

2.2.1 Aspects techniques et historiques

La météorite est un corps solide naturel d'origine intersolaire ou extrasolaire se trouvant encore dans l'espace extra-atmosphérique. En pénétrant dans l'atmosphère, le frottement sur les particules la constituant entraîne un violent échauffement et une émission de lumière appelée météore ou étoile filante. S'il ne se consume pas entièrement dans l'atmosphère mais atteint la terre, ce corps rocheux ou ferreux devient finalement une météorite (Cf. notamment U. GLAUS / H. HANSELL, Assurances des bâtiments, Helbing Lichtenhahn, Bâle, 2010, p. 81 ch. 75).

A ce jour, aucun sinistre n'a été enregistré dans le canton de Vaud à ce titre. Le seul cas de chute de météorite répertorié pour le canton de Vaud est celui de Chevrettaz (Palézieux), où une météorite pierreuse de 750 g est tombée en 1901 sans occasionner de dommages.

2.2.2 Législations des autres cantons

A l'heure actuelle, seuls quatre des dix-neuf établissements cantonaux d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels couvrent les dommages dus à la chute de météorites, à savoir deux (Zoug et Schaffhouse) en les incluant dans le risque "incendie", les deux autres (Nidwald et Vaud) en les mentionnant dans les risques "éléments naturels".

En ce qui concerne les établissements cantonaux qui ne couvrent pas les dommages dus aux météorites, huit ne mentionnent pas la chute de météorites dans la liste exhaustive des risques couverts tant au titre de la couverture "incendie" que de celle "éléments naturels", et six excluent expressément

ce risque.

A l'occasion de la modification de leur loi cantonale concernant l'assurance des bâtiments, les cantons de Soleure, de Berne et du Jura ont supprimé, respectivement en 2010, 2011 et 2015, le risque dû aux météorites. De plus, les cantons de Nidwald, Zoug et Schaffouse le feront à l'occasion de leur prochaine révision égale.

Les assureurs privés pour leur part ne couvrent pas ce risque dans le cadre de leur couverture "éléments naturels".

2.2.3 Couverture d'assurance

La chute de météorites fait partie des événements naturels extraordinaires traditionnellement exclus par les ECA et les assureurs privés. Les dommages que cet élément naturel peut causer sont en effet incalculables et par conséquent inassurables, ou seulement à un prix disproportionné.

Face à ce constat, l'UIR a retiré en 2010 ce risque du produit de réassurance qu'il offre aux ECA. Dans la foulée, les ECA des cantons de Berne, de Soleure et du Jura ont adapté leur législation en excluant ce risque de leur couverture d'assurance. Les autres cantons offrant encore cette couverture sont en passe de le faire.

En conséquence, afin de faire coïncider la pratique asséculoologique de l'ECA avec celle des autres cantons et des assureurs privés, il est proposé d'exclure le risque "chute de météorites" de la couverture éléments naturels.

2.3 Assurances pour les sapeurs-pompiers, les civils et les véhicules

L'article 73 LAIEN, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1981, dispose que l'ECA prévoit des assurances contre les accidents et la maladie des sapeurs-pompiers et des civils réquisitionnés en cas de sinistre, de même que couvrant leur responsabilité civile, enfin contre les dommages survenant aux véhicules à moteur utilisés pour le service de défense contre le feu. L'article 73e, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998, reprend sur le fond, en le clarifiant et en le modernisant, le contenu dudit article 73. Ce dernier n'ayant pas été formellement abrogé à cette occasion et constituant dès lors un doublon inutile, il est proposé à l'occasion de la présente modification législative de remédier à cet état de fait et donc d'abroger ledit article 73.

3 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

3.1 Art. 9 al. 1er, chiffre 8 de la loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN)

L'abandon de la couverture du risque "chute des météorites" entraîne l'abrogation du chiffre 8 de cet article.

3.2 Art. 9 al. 1er, chiffre 9 de la loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN)

L'introduction de la couverture d'assurance pour les dommages causés aux biens assurés par le risque dolinaire nécessite la création d'un nouveau chiffre 9 dans cet article.

En conséquence, l'élément naturel "doline : affaissements et effondrements sur phénomènes karstiques", est ajouté à la liste exhaustive des événements naturels couverts auprès de l'ECA.

3.3 Art. 73 de la loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN)

Lors de la révision partielle de la LAIEN du 23 septembre 1997, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998, il a malencontreusement été omis d'abroger l'article 73, suite à l'introduction à cette occasion notamment du nouvel article 73e, quasi identique. Par conséquent, il n'y a pas lieu de maintenir ledit article 73, lequel peut être définitivement abrogé.

3.4 Art. 78 al. 3 de la loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN)

La création d'un nouvel alinéa 3 dans cet article retranscrit formellement le principe général de non-rétroactivité des lois, valable dès lors également en droit des assurances, selon lequel tout sinistre doit se voir appliquer les dispositions légales en vigueur au moment où il se produit.

3.5 Art. 78 al. 4 de la loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN)

Le respect du principe de non-rétroactivité des lois, comme déjà évoqué ci-dessus, ainsi que celui de l'égalité de traitement de l'ensemble des assurés, nécessite la création d'un nouvel alinéa 4 dans cet article, précisant que seuls les dommages dus aux dolines survenus après l'entrée en vigueur de la couverture de ce nouveau risque pourront être indemnisés.

4 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LE POSTULAT JACQUES HALDY, PHILIPPE GROBÉTY ET CONSORTS RELATIF À LA COUVERTURE PAR L'ECA DES AFFAISSEMENTS SUR DOLINES

4.1 Rappel du texte du postulat

En vertu de l'article 9 de la loi concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN), celle-ci couvre en particulier les dommages résultant d'éléments naturels, tels que les glissements de terrain, les éboulements, les avalanches, les inondations, etc. ... En revanche, l'ECA ne couvre pas les affaissements sur dolines, qui proviennent de la dissolution souterraine d'une roche soluble, en particulier le gypse.

Or, par rapport en particulier à l'hypothèse du glissement de terrain, l'on ne comprend pas pourquoi il existe cette différence de traitement, dès lors qu'il s'agit également d'un phénomène naturel. A l'heure actuelle, les dolines sont prises en compte, à l'instar des autres phénomènes naturels, dans l'élaboration des cartes de dangers. Il paraît opportun que, parallèlement à ce travail, la réflexion porte également sur l'opportunité de compléter la LAIEN en prévoyant que les affaissements sur dolines doivent également être pris en charge.

Les postulants demandent la prise en considération immédiate du postulat, avec renvoi au Conseil d'Etat.

4.2 Rapport du Conseil d'Etat

Suite au refus par le Grand Conseil du 1er rapport du Conseil d'Etat sur le postulat précité, la présente modification de la LAIEN vaut nouveau rapport au sens de l'article 119 al. 5 de la Loi sur le Grand Conseil (LGC). Cette modification donne suite à la demande des postulants et permettra d'ajouter à la liste des éléments naturels déjà couverts par l'ECA le risque "dolines".

5 CONSEQUENCES

5.1 Légales et réglementaires

Le règlement d'application du 13 novembre 1981 de la loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (RLAIEN) devra être adapté, en particulier son article 8, suite à l'adoption de la modification de la LAIEN.

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législature

Néant.

5.8 Constitution

Néant.

5.9 Plan directeur cantonal

Néant.

5.10 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

5.11 Simplifications administratives

Néant.

5.12 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat à l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels ;
- de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Jacques Haldy, Philippe Grobéty et consorts relatif à la couverture par l'ECA des affaissements sur dolines (10_POS_194).

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 17 novembre 1952 concernant
l'assurance des bâtiments et du mobilier contre
l'incendie et éléments naturels

du 26 août 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et éléments naturels est modifiée comme il suit :

Texte actuel

Art. 9

¹ L'Etablissement couvre également les dommages causés aux biens assurés par les éléments naturels suivants :

1. les éboulements de rochers et chutes de pierres ;
2. les glissements de terrain ;
3. les avalanches ;
4. le poids excessif et le glissement de la neige ;
5. les hautes eaux et inondations ;
6. les ouragans : violentes tempêtes qui renversent des arbres ou qui découvrent des maisons dans le voisinage des biens endommagés ;
7. la grêle ;
8. la chute des météorites.

² L'assuré supporte une franchise de 200 francs par dommage.

Art. 73

¹ L'Etablissement prévoit des assurances :

1. contre les accidents et la maladie des sapeurs-pompiers en service, ainsi que des civils réquisitionnés en cas de sinistre ;
2. couvrant la responsabilité civile des corps de sapeurs-pompiers et des civils réquisitionnés en cas de sinistre ;
3. contre les dommages survenant aux véhicules à moteur utilisés pour le service de défense contre le feu.

Art. 78

¹ La loi du 19 mai 1925 demeure applicable au règlement des sinistres survenus avant son abrogation.

Projet

Art. 9

¹ L'Etablissement couvre également les dommages causés aux biens assurés par les éléments naturels suivants:

1. sans changement
2. sans changement
3. sans changement
4. sans changement
5. sans changement
6. sans changement
7. sans changement
8. abrogé
9. la doline : affaissements et effondrements sur phénomènes karstiques.

² Inchangé

Art. 73

¹ Abrogé

Art. 78

¹ Inchangé

² Inchangé (Abrogé)

³ Les sinistres sont réglés conformément aux dispositions légales en vigueur

Texte actuel

Projet

lors de leur survenance.

⁴ Les dommages dus aux dolines préexistant à la date d'entrée en vigueur de la couverture d'assurance pour ce risque ne seront pas indemnisés.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 août 2015.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean