

JANVIER 2025



RC-PET
(24_PET_6)

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES PETITIONS
chargée d'examiner l'objet suivant :

Pétition Demande de compléments à la Loi concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels

1. PREAMBULE

Pour traiter de cet objet, la Commission thématique des pétitions a siégé le jeudi 19 septembre 2024, à la salle du Bicentenaire, Place du Château 1, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Isabelle Freymond (remplaçant Sylvie Pittet Blanchette), Monique Hofstetter (remplaçant Guy Gaudard, excusé), Muriel Thalmann (remplaçant Claire Attinger Doepper, excusée), Valérie Zonca, MM. Alain Cornamusaz, Didier Lohri (remplaçant Nathalie Jaccard), Pierre-François Mottier, Pierre-André Pernoud, Jean-François Radice, Thierry Schneider, sous la présidence de Mme Elodie Lopez.

Mme Marie Poncet Schmid, secrétaire de commission parlementaire, a tenu les notes de séances.

2. PERSONNES ENTENDUES

Ont été entendu-e-s par la commission : MM. Claude Curchod (pétitionnaire) ; pour l'administration, MM. Yvan Rytz (Directeur général de la Direction générale de l'environnement [DGE], Département de la jeunesse, environnement et sécurité) et Jean Rosset (Inspecteur cantonal des forêts, DGE), ainsi que MM. Markus Wendler (directeur de la division assurance de l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments [ECA]) et Mmes Daisy Velan (spécialiste produit assurance, ECA) et Stéphanie Braillard (juriste, ECA).

3. DESCRIPTION DE LA PÉTITION

La pétition demande la révision de la loi concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN) pour que l'ECA couvre également les dommages causés aux biens assurés par des maladies provoquées par des champignons ou des parasites, ainsi que par des états prolongés de sécheresse ou tout autre phénomène naturel.

En effet, les chutes spontanées d'arbres ne sont pas comprises dans la liste de biens couverts, dans la LAIEN ; elles figurent dans cette dernière de manière indirecte (poids excessif de la neige et ouragans). Or, les conséquences matérielles et financières de ces nouveaux risques liés au changement climatique ne peuvent pas être supportées financièrement par la majorité des citoyennes et citoyens. Certaines assurances privées, qui prennent en charge ces dommages, fixent des vents de force minimale (70 à 100 km/h). Selon le pétitionnaire, l'amélioration de la couverture assurantielle devrait avoir un coût modéré.

La pétition est munie d'une signature : celle du pétitionnaire.

4. AUDITION DES PÉTITIONNAIRES

Pour expliquer l'origine de la pétition, le pétitionnaire explique qu'il est propriétaire d'un chalet à Chardonne en bordure de forêt. Six arbres sont tombés spontanément dans le périmètre de sa propriété, car ils n'avaient plus de racines, sans que ni neige ni vent n'en soient la cause. Inquiet sur les conséquences que de telles chutes

pourraient avoir sur son bâtiment ou sur des personnes, il a alors interpellé l'Établissement cantonal d'assurance (ECA) sur la possibilité d'élargir le champ d'application de la LAIEN. La réponse de l'ECA spécifiait l'impossibilité d'étudier sa demande en vertu de la LAIEN, ce qui l'a conduit à déposer cette pétition.

Le pétitionnaire estime qu'un nombre important d'arbres sont touchés sans signes extérieurs préalables par la sécheresse, la canicule, les maladies biologiques ou encore les champignons et peuvent tomber sur des personnes ou sur des bâtiments. Il pense que ces facteurs peuvent être liés au dérèglement climatique.

Il rappelle que la loi vaudoise comprend la notion de mutualisation des risques. Il estime qu'une partie des risques liés aux champignons, à des maladies et à la sécheresse en relève. Et qu'il est important de protéger les bâtiments ainsi que les personnes, de dédommager les propriétaires dont les biens pourraient être touchés par des chutes d'arbre spontanées et de mettre en place des actions de préventions (analyse d'arbres, par exemple, mesures pour motiver les propriétaires de forêt à en prendre soin). Il relève que, de manière générale, toujours plus d'assurances refusent d'entrer en matière, et qu'en France, des débats ont lieu sur la prise en charge des dégâts.

Au texte qu'il a déposé, le pétitionnaire aimerait ajouter la notion de prévention en lien avec les incendies de forêt, avec une réflexion sur la manière de motiver les propriétaires privés à entretenir leur forêt, une forêt bien entretenue étant moins sujette aux incendies.

Discussion avec la commission

La discussion avec les commissaires a porté sur les points suivants :

- Il est bien spécifié que la pétition demande que l'ECA étende les risques couverts à ceux liés au changement climatique afin de mutualiser les risques.
- La Vaudoise a accepté d'établir un contrat avec le pétitionnaire, mais la prime représente le double de celle de l'ECA, et si le risque était mutualisé, elle serait moins coûteuse, selon le pétitionnaire.
- Le pétitionnaire adhère à une augmentation des primes conséquente à une mutualisation des risques dans un contexte de multiplication des sinistres dus au dérèglement climatique, mais rappelle que sa pétition ne porte que sur la chute des arbres
- Les forêts peuvent être assurées, et cela relèverait, selon le pétitionnaire renseigné auprès des assurances, de l'assurance responsabilité civile du propriétaire ;
- Dans le domaine agricole, les agriculteurs concluent des contrats avec des assurances privées
- Aucun contact n'a été pris auprès de la commune de Chardonne, dans laquelle se trouve le chalet du pétitionnaire

5. AUDITION DE L'ECA ET DE L'ADMINISTRATION

Présentation de l'ECA

Les règles assurantielles pratiquées par L'ECA sont présentées à la commission. L'ajout des éléments demandés par la pétition ne correspondrait pas, selon l'ECA, aux critères de soudaineté et de violence des événements. La législation forestière et la protection hors zone forestière sont également présentées aux commissaires pour montrer les responsabilités et les marges des propriétaires pour prendre soin de leur parc et éviter des dégâts.

Les trois missions de l'ECA, liées à des normes législatives distinctes, sont présentées à la commission, à savoir prévenir (normes constructives), secourir (défense incendie et sauvetage) et assurer. La pétition porte sur la dernière mission et la LAIEN.

Contexte / objets de la pétition

Selon la compréhension de l'ECA, la pétition demanderait de :

1. Ajouter à la loi notamment la chute des arbres spontanée et imprévisible liée à des champignons et parasites, ainsi qu'à des états prolongés de sécheresse et tout autre phénomène naturel.
2. Actualiser la définition des risques naturels afin de couvrir également l'ensemble des risques naturels, en particulier de nature biologique et climatique, qui sont des notions très vastes et non limitatives.

3. Mener une étude afin de couvrir l'ensemble des risques naturels, actuels et prévisibles.
4. Appliquer la mission de prévention de l'ECA aux nouveaux risques qui demandent à être ajoutés, en sachant que ces risques émergents ne sont pas chiffrés aujourd'hui.

Rappel du contexte et cadre légal

L'ECA assure les bâtiments en construction et construits, ainsi que les biens mobiliers, selon les listes exhaustives des risques assurés. La LAIEN précise les parties liées à un incendie et aux éléments naturels. Les éléments naturels couverts de manière exhaustive sont les éboulements de rochers et chutes de pierres, les glissements de terrain, les avalanches, le poids excessif de la neige et le glissement de la neige, les hautes eaux, les inondations, les ouragans, les grêles et les dolines.

Le règlement d'application en son article 8 précise qu'un événement naturel en matière d'assurance doit être une action naturelle, soudaine, imprévisible et d'une violence extraordinaire. Ces critères de base, appliqués par tout le marché suisse, servent au principe de l'assurance-chose.

Seul l'article 12 LAIEN mentionne la couverture des arbres, en lien avec les dommages consécutifs. La couverture – jusqu'à 5 % de l'indemnité accordée au bâtiment – est donnée si l'arbre, l'aménagement extérieur ou l'ouvrage extérieur se trouvent dans un périmètre de 20 m autour du bâtiment et qu'il est touché par le même dommage. Par exemple, si un feu se développe dans une maison et s'y étend, puis qu'un arbre, dans un périmètre de 20 m, s'enflamme à la suite de projections, l'ECA entrera en ligne de compte pour couvrir également le dommage à l'arbre (5 % de l'indemnité immobilière au maximum). Selon l'article 10 LAIEN, l'on n'impute pas à la collectivité un défaut d'entretien.

Position de l'ECA

Il y a un risque préexistant si un arbre est atteint en raison d'une mauvaise santé ou d'un problème d'enracinement lié à la qualité du sol. Par ailleurs, l'action continue de la sécheresse et de l'humidité n'est pas un élément soudain ni d'une violence extraordinaire. Des champignons et des parasites, provoquant des effets graduels, ne relèvent pas de ces notions. La chute spontanée d'un arbre ne correspond donc pas à la définition de l'élément naturel selon la LAIEN. La mission de prévention de l'ECA porte uniquement sur des mesures constructives liées aux bâtiments et non sur la santé des arbres.

Ajouter des risques aurait des impacts importants sur la communauté des assurés, tout principe d'assurance reposant sur le principe de solidarité. L'on imputerait un défaut d'entretien à la collectivité, non à la personne responsable. Ensuite, tous les acteurs du marché seraient concernés. L'ECA fait partie de l'Association intercantonale des établissements cantonaux et participe aux pools de couverture, notamment en cas de crise majeure – grêle récente au Tessin, tempête à La Chaux-de-Fonds en 2023, par exemple. Tous les établissements cantonaux participent à ces frais. Par ailleurs, les établissements cantonaux présentent des prestations analogues, pour la couverture et les exclusions, dont font partie les champignons dans la plupart des établissements. En plus, l'ECA appartient au réseau de réassurance intercantonale qui permet de réassurer les risques, de disposer de mécanismes de regroupement et de solidarité à l'échelle nationale et d'obtenir des solutions de sécurisation à des taux préférentiels qui bénéficient également aux assurés, avec des primes intéressantes.

Les assureurs privés du marché ne peuvent pas couvrir les risques que les établissements cantonaux sont tenus d'assurer à titre obligatoire. Tout changement des risques couverts entraînerait des répercussions sur les portefeuilles d'assurance des assureurs privés.

Présentation de la DGE

Arbres en forêt, responsabilité

Les arbres en forêt sont soumis au régime forestier et aux dispositions de la loi forestière fédérale et cantonale. Les arbres hors forêt sont protégés par la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPrPNP).

La forêt est un écosystème naturel dans lequel les branches sèchent et tombent, les arbres vieillissent et peuvent être couchés par le vent ou d'autres événements naturels. Aucune disposition légale fédérale et cantonale n'oblige les propriétaires à sécuriser leur forêt. Les propriétaires et gestionnaires des infrastructures proches de la forêt – parkings, cabanes forestières, de sentiers, routes cantonales, rails – en sont responsables et doivent veiller à ce qu'aucun arbre ne chute sur celles-ci. Ce principe est contrebalancé par le devoir de diligence : par

exemple, le propriétaire d'une maison avec piscine, constatant que, sur la parcelle voisine forestière, un arbre dépérit et menace sa piscine, le signalera au propriétaire de la forêt. Le devoir de diligence s'applique alors avec un transfert de responsabilité vers le propriétaire de la forêt. Les interventions de sécurisation de la piscine ou de la maison sont aux frais du propriétaire de la maison ou de la piscine, non de celui de la forêt. Le propriétaire de la forêt doit accepter qu'un arbre soit coupé sur sa parcelle, sinon il porte l'entière responsabilité de sa chute.

Types de dégâts en forêt (case CATA)

Une série de données collectées par les gardes forestiers sont présentées à la commission pour rendre compte des types de dégâts constatés en forêt depuis une vingtaine d'années (en annexe du rapport). Un premier graphique montre les dégâts classés en deux catégories : les dégâts biotiques (champignons, insectes) et les abiotiques (coups de vent, sécheresse). On constate que les phases de dégât sont principalement liées aux grands événements météorologiques, comme les tempêtes (1999, 2018) ou les sécheresses (2003, 2015, 2018, 2019). Un second graphique montre les causes des chutes d'arbres en forêt, qui permet de constater une hausse des dégâts de sécheresse depuis 2019. À part la sécheresse, il n'y a pas de tendance à la hausse ou à la baisse des causes de chutes d'arbres en forêt.

Arbres hors forêt - LPrPNP

L'article 15 de la loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager (LPrPNP) prévoit des dérogations à l'interdiction de couper des arbres. Selon l'alinéa 1, les autorisations sont de compétence communale ou cantonale selon que les objets sont protégés sur le plan communal ou cantonal. En cas de risque sécuritaire ou phytosanitaire avéré, la dérogation est délivrée d'emblée. C'était le sens de la modification de la LPrPNP à la suite de la motion Monod : faciliter les procédures de mise à l'enquête publique sans passer par une publication dans la FAO ou par une procédure de demande d'autorisation communale à part pour les arbres remarquables. Il s'agit de faciliter l'abattage d'un arbre ou mort ou malade dès que le propriétaire a connaissance du danger. Les propriétaires des arbres hors zone forestière sont responsables de l'entretien de ceux-ci et doivent être conscients des risques des arbres pour les biens et les personnes. L'alinéa 4 permet d'intervenir rapidement dès la connaissance d'un danger avéré sur un arbre hors forêt.

Discussion avec les commissaires

La discussion avec les commissaires porte sur les points suivants :

- Les propriétaires forestiers ne peuvent pas assurer leurs arbres ; l'ECA ne couvre pas cela. Couper l'arbre, enlever la racine, le remplacer : ces démarches ne sont pas prises en charge en zone forestière. Or, la pétition porte sur la zone forestière ou la bordure de cette dernière.
- La couverture côté cour côté jardin est complémentaire et facultative, et ne relève pas de la LAIEN. En cas de dommages à un incendie ou aux éléments naturels, les ouvrages et aménagements extérieurs sont assurés même si le bâtiment n'a rien subi. Cette assurance exclut les arbres des zones forestières ; ils ne sont donc pas couverts.
- Concernant les infrastructures en lisière, que c'est en cas de tempête ou d'un glissement de terrain qu'il y aura une prise en charge.
- Les communes ont une responsabilité d'entretien des forêts et des dommages sur un tiers, comme tout propriétaire. Elles ne s'assurent pas forcément. Pour les arbres des jardins et des parcs, les communes ont soit la possibilité de contracter l'assurance côté cour côté jardin pour une parcelle, soit une assurance spécifique privée, mais il faut que le dommage ne soit pas préexistant et que l'arbre ne soit pas malade. Les prestations sont calculées selon les besoins et la prime est fixée selon le risque que prend l'assureur. Chaque autorité réfléchit à son portefeuille d'assurances complémentaires.
- Par rapport aux impacts d'une mutualisation des risques, il faudrait dans un premier temps mener une analyse assurantielle et actuarielle pour connaître le coût de la mutualisation des risques. Ces risques seraient répercutés sur l'entier des assurés concernés ou non. Il faudra aussi analyser le périmètre de la disposition, car en forêt, il en va de la responsabilité civile et non de l'assurance choses. Finalement, cette mutualisation entraînerait des répercussions financières sur l'entier du processus de l'assurance choses, l'association des établissements cantonaux, le réassureur, la gestion des réserves, les assureurs privés. En plus, les risques émergents sont difficiles à chiffrer.

- Les dégâts dus à la sécheresse sont facilement identifiables durant plusieurs semaines ou mois avant une éventuelle chute d'arbre – dégradation et chute des feuilles ou des aiguilles. Le bostryche (dégât secondaire) prolifère dans les arbres affaiblis par la sécheresse et cause leur mort.

DÉLIBÉRATIONS DE LA COMMISSION

La majorité de la commission est contre la prise en considération de cette pétition pour les raisons suivantes :

- Il serait trop coûteux de mutualiser les risques ;
- L'enjeu prépondérant et public n'est pas suffisant ;
- Le pétitionnaire évoque un problème particulier, déjà réglé par l'ECA ;
- La pétition pose de bonnes questions, mais l'on ne peut pas tout assurer.
- La limite entre fatalité et responsabilité civile est difficile à clarifier.
- La problématique relève aussi de l'assurance en responsabilité civile des propriétaires de forêt.
- Les impacts seraient importants, alors que la demande concerne peu de gens. De plus, avec la dérogation à l'article 15 de la LPrPNP, en cas de problème, on peut abattre un arbre.

D'autres commissaires pensent s'abstenir, estimant que les questions soulevées par la pétition sont d'une vive actualité et mériteraient de trouver des réponses étoffées. Les conséquences du changement climatique entraînent des dégâts matériels et humains très coûteux. Les questions de dédommagement et de responsabilité se posent à chaque nouvel incident, et il est évident que nous nous confronterons de plus en plus régulièrement à ces conséquences.

6. VOTE DE RECOMMANDATION

La commission recommande au Grand Conseil de classer la présente pétition par 9 voix et 2 abstentions.

Annexe : deux graphiques extraits de la présentation de la DGE et de l'ECA (Types de dégâts en forêt et Causes de chute d'arbres en forêt).

Vevey, le 24 janvier 2025

La rapporteuse :
Elodie Lopez

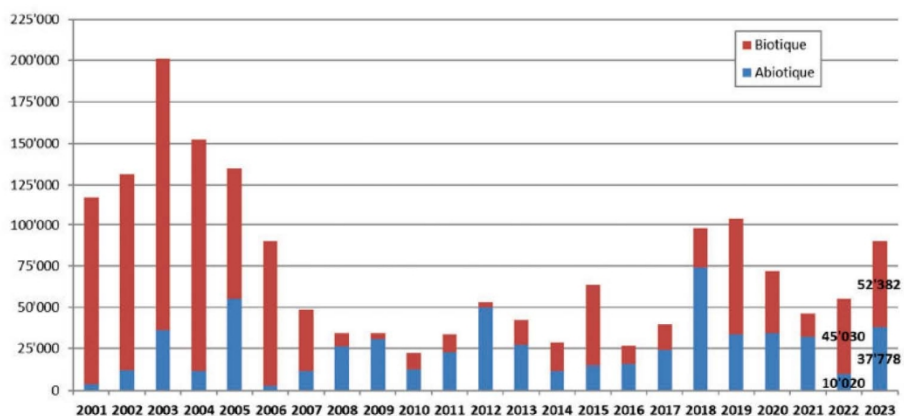


DGE - Types de dégâts en forêt (base CATA)



NB: Pas de chiffres distincts pour les dégâts en bordure d'infrastructures

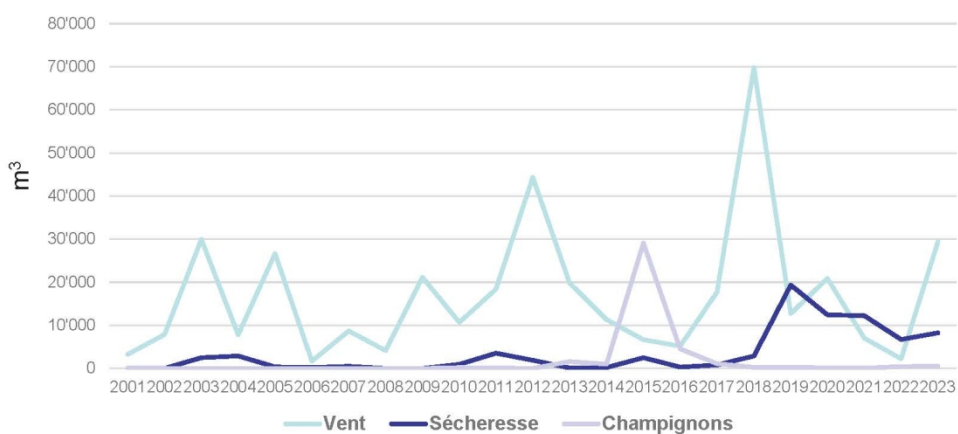
Volume de dégâts à l'ensemble des forêts (en m³)



Phases de dégâts principalement liées aux grands événements météorologiques: tempêtes (1999, 2018) ou sécheresses (2003, 2015, 2018, 2019)

DGE – Causes de chute d'arbres en forêt

NB: Pas de chiffres distincts pour les dégâts en bordure d'infrastructures



Hausse des dégâts de sécheresse depuis 2019
 Pour le reste, pas de tendance claire à la hausse ou à la baisse