

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1981.

PROPOSITION DE LOI

tendant à modifier la loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction,

PRÉSENTÉE

Par M. René JAGER,
Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le nouveau régime mis en place dans le domaine de la construction par la loi du 4 janvier 1978 a rendu obligatoire l'assurance des travaux de bâtiment pour la couverture de la responsabilité décennale des constructeurs. Une telle obligation a entraîné pour les entreprises une hausse très sensible de leurs primes d'assurance qui alourdit de manière difficilement supportable les charges pesant sur ce secteur déjà très exposé. Il est significatif à cet

égard que le coût de la construction ait marqué une nette augmentation à partir de la fin de 1979, année d'entrée en vigueur de la loi. L'incidence financière de la réforme sur le prix des constructions est évaluée actuellement à 6 % par les professionnels.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation préoccupante.

En premier lieu, et contrairement aux objectifs poursuivis par le législateur, la concurrence qui aurait dû garantir un plus juste prix n'a pu jouer pleinement dans le domaine de l'assurance-construction, et cela pour deux séries de causes.

D'une part, bien que l'accroissement substantiel du montant des primes d'assurance versées par les constructeurs et l'augmentation du nombre des assujettis consécutive à l'application de la loi aient permis un accroissement important des ressources des compagnies d'assurances, la branche de l'assurance-construction est en équilibre très précaire, sinon en déficit, compte tenu des charges indues qui pèsent sur elle. Elle doit en effet assurer l'indemnisation des sinistres afférents aux constructions réalisées antérieurement à 1978 et constituer chaque année des provisions pour couvrir les sinistres de l'année en cause, bien que la liquidation n'intervienne que beaucoup plus tard, sur la base d'un taux d'inflation élevé. Dans cette perspective, le système de revalorisation des garanties figurant dans les contrats devrait encore alourdir les charges prévisibles.

D'autre part, l'existence d'un pool des assureurs entendant se réserver une position de quasi-monopole auprès des entreprises du bâtiment soumises à l'obligation d'assurance met des entraves au fonctionnement normal du marché et fausse gravement le jeu de la concurrence.

En second lieu, le champ de l'assurance obligatoire a été défini de manière très large par les articles 1792-1 et 1792-2 nouveaux du Code civil, ce qui fait peser des responsabilités, et par conséquent des charges accrues, sur les constructeurs. Sont couverts, en effet, pendant dix ans à compter de la réception, tous les dommages compromettant la solidité de l'ouvrage ou de l'un de ses éléments d'équipement indissociables, quand bien même ces dommages résulteraient d'un vice du sol ; est assurée également pendant le même délai la réparation de dommages affectant l'ouvrage dans un de ses éléments constitutifs ou un de ses éléments d'équipement et le rendant impropre à sa destination (art. 1792-1 et 1792-2 du Code civil).

Or il apparaît bien que le problème le plus important posé par cette garantie décennale soit celui de sa durée. On a ainsi pu constater que le délai moyen entre la construction et la déclai-

ration du sinistre était de quatre ans. Les sinistres déclarés au-delà de cette période moyenne s'apparentent bien souvent à des opérations d'entretien ou d'amélioration, que les maîtres d'ouvrages entendent mettre par ce biais à la charge des entreprises.

Ajoutons que, dans sa jurisprudence la plus récente, la Cour de cassation (notamment Cass. civ. 10 juillet 1978) tend fâcheusement à rétablir la responsabilité trentenaire des constructeurs en dehors de la responsabilité décennale pourtant déjà largement comprise par la loi de 1978. Cette évolution, en contradiction formelle avec le nouveau dispositif adopté par le législateur, comporte un risque supplémentaire d'alourdissement des coûts de construction.

C'est pourquoi, le diagnostic posé, des remèdes doivent être dégagés qui s'inspirent du double souci de protéger efficacement les acquéreurs des immeubles neufs contre les vices de construction et de réduire au strict nécessaire le coût de l'assurance destinée à la couverture de tels risques. Faute de quoi, le ralentissement déjà observé dans ce secteur économique vulnérable aux fluctuations de la conjoncture ne pourrait que s'amplifier dans les prochaines années.

Au niveau gouvernemental, diverses actions ont déjà été entreprises. Ainsi, à la suite d'investigations de l'administration et d'un avis de la Commission de la concurrence, le Ministre de l'Economie a, par une décision du 13 juin 1980, fait peser sur les groupements de réassurance des menaces de sanction dans l'hypothèse où ceux-ci ne renonceraient pas à leurs pratiques anti-concurrentielles. Il serait souhaitable, par ailleurs, que l'Etat accepte de prendre en charge la partie du déficit de l'assurance construction qui a pour origine la couverture des sinistres antérieurs à 1979.

Au plan législatif, la définition des risques à garantir devrait être affinée, compte tenu de l'évolution des techniques utilisées et de la réglementation. Une modulation de l'assurance en fonction de la nature de l'ouvrage construit et non plus de l'activité de l'entreprise devrait également être envisagée.

Dans l'immédiat, la réduction à cinq ans de la durée de la responsabilité des constructeurs apparaît comme une mesure de bon sens, qui entraînerait une diminution importante des réserves obligatoires et la disparition des demandes d'indemnisation ne correspondant pas à des sinistres réels.

Tel est l'objet, Mesdames, Messieurs, de la proposition de loi ci-après qu'il vous est demandé de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Dans l'article 2270 du Code civil, les mots :

« après dix ans »

sont remplacés par les mots :

« après cinq ans ».

Art. 2.

Le début du deuxième alinéa de l'article L. 243-2 du Code des assurances est rédigé comme suit :

« Lorsqu'un acte intervenant avant l'expiration du délai de cinq ans prévu à l'article 2270 du Code civil... »

(Le reste sans changement.)