

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat
Herausgeber: Société de communication de l'habitat social
Band: 61 (1988)
Heft: 3

Artikel: Les risques de l'aménagement du territoire
Autor: Suter, Daniel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-128858>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 17.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Le Suisse moyen est surassuré. Cela lui permet-il de braver toutes les tempêtes? Certes, non! Car il y a assurance et assurance. L'article de M. Suter nous indique en effet que tout n'est pas assurable et qu'il y a de sérieuses restrictions, notamment quant aux biens des collectivités comme les ouvrages d'art. Cela signifie-t-il que les risques sont trop grands ou que les collectivités préfèrent constituer des « fonds de prévoyance » ?

LES RISQUES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Un responsable pour tout

Les besoins de l'homme en sécurité n'ont pas de limite. Plus il a la possibilité de prévoir et de maîtriser les dangers, moins il acceptera la fatalité. Arrivé à un stade de connaissances avancé, il s'agit là d'un trait caractéristique de l'homme moderne de notre civilisation: tout doit être entrepris pour éviter les contretemps; les risques inévitables ou « calculés » doivent pouvoir être répartis dans le cadre de communautés d'assurances. De toutes les façons, s'ils se réalisent, il doit y avoir un responsable. Ce besoin est d'autant plus grand que le risque est grave; mais puisque la gravité d'un risque est liée à la difficulté pour l'homme de le prévoir et de l'éviter, il sera d'autant plus difficile de trouver un responsable.

Les limites de la responsabilité humaine

Les risques liés à l'aménagement du territoire, soit à la prise en possession organisée de terrain par l'homme, sont des plus primaires et des plus élémentaires. Si l'observation constante de la nature avec des moyens toujours plus sophistiqués permet de prévoir les dangers avec une certaine précision, les surprises ne sont toutefois pas exclues; malgré les possibilités techniques, les dangers émanant du territoire et de son aménagement sont souvent d'une puissance irrésistible. Ainsi, l'été 1987, avec ses catastrophes naturelles, semble nous avoir démontré que tout est toujours en train d'évoluer et que le paysage d'aujourd'hui n'est que le résultat de l'érosion d'hier. On conviendra donc que les risques liés à l'aménagement du territoire s'approcheront souvent des limites de la responsabilité humaine.

Les principes de la responsabilité civile...

Dans notre système juridique, la responsabilité fondamentale est celle pour l'acte illicite au sens de l'article 41 du *Code des obligations* (CO). Cette disposition présuppose la violation d'injonctions ou d'interdictions de l'ordre juridique, destinées à protéger le bien lésé, ainsi qu'une faute (négligence ou intention).

Bien qu'émanant du droit privé, ces principes sont également applicables à la responsabilité de collectivités publiques. Tel est notamment le cas lorsque l'acte incriminé se rattache à l'exercice d'une industrie (c'est-à-dire que l'Etat ou ses agents agissent comme le ferait une personne privée). Il en est de même lorsque, s'agissant bien d'un acte d'autorité publique, le canton n'a pas prévu de dispositions spéciales.

Par ailleurs, CO 58 et CCS 679, deux dispositions particulièrement intéressantes dans le contexte de responsabilités dues à des interventions de l'homme dans un territoire, seront applicables indépendamment du caractère privé ou public de la personne responsable: CO 58, qui règle la responsabilité du propriétaire d'ouvrages pour les dommages que ceux-ci occasionnent à cause de vices de construction ou de défauts d'entretien; CCS 679, qui stipule la responsabilité du propriétaire foncier pour les dommages qu'il cause en excédant son droit, c'est-à-dire en violant les restrictions légales de la propriété. Si l'emploi d'un terrain exige que le propriétaire prenne des mesures pour protéger des tiers, l'excès peut être commis par omission; mais il faut toujours qu'à la base il y ait un acte humain puisque l'excès du droit de propriété ne peut en principe être commis par un fait purement naturel (ainsi Deschenaux/Tercier, *La responsabilité civile*, 2^e édition, § 13 N 24). D'autre part, s'inscrivant dans le droit du voisinage, l'article 679 CCS ne peut être invoqué que par des voisins du propriétaire responsable. Si l'excès de droit de ce dernier est dû à un ouvrage défectueux, il y a concurrence d'actions entre CO 58 et CCS 679. Il s'agit dans les deux cas de responsabilités objectives, c'est-à-dire ne demandant pas la preuve d'une faute.

Mentionnons finalement la force majeure dont il est souvent question dans les cas de responsabilité civile qui touchent au problème de l'aménagement du territoire. Elle est généralement définie comme événement imprévisible et extraordinaire, survenant avec une force irrésistible et la jurisprudence ne l'admet qu'exceptionnellement (p. ex. tremblement de terre, coup de foudre, mais pas si cette dernière tombe sur une ligne électrique, ce qui n'est ni extraordinaire ni imprévisible, ainsi Deschenaux/Tercier, op. cit., § 4 N 57).

... et leur application –

s'il y a eu intervention de l'homme...

Examinons l'application de ces principes à l'exemple de l'arrêt du Tribunal fédéral (ATF) 111 (1985) II 429 ss:

Dans le cadre de l'aménagement d'une zone aux besoins de son entreprise, une société hydro-électrique avait déboisé une pente, creusé une route dans la montagne, dévié le cours d'un ruisseau et obstrué son lit par le dépôt de matériel. Suite à une averse particulièrement persistante, le ruisseau s'est transformé en un violent courant de débris et de boue qui, en se précipitant en aval,

QU'EN EST-IL DES ASSURANCES?

détruisit deux maisons et tua un de ses habitants. Le TF reconnaît dans l'aménagement de ladite zone, faite en violation des règles de l'art, un excès du droit de propriété respectivement la défectuosité d'un ouvrage et part du principe d'une responsabilité causale (CO 58, CC 679). Le reproche qu'on pouvait faire au propriétaire d'avoir renoncé à des précautions malgré le danger reconnaissable était, selon le TF, largement compensé par la négligence grave que la société in-



Erosion dans les Préalpes.
(Photo B. Annen, FID.)

criminée avait commise. Bien que l'averse qui était à l'origine de l'accident fut d'une intensité exceptionnelle (probabilité une fois sur cent ans), elle n'a rien enlevé au rôle causal des importants manquements commis en aménageant la zone. Par contre, l'orage, fait fortuit et indépendant de toute influence humaine, a été reconnu comme assez intense pour justifier la réduction de 20% du devoir d'indemniser. Puisque le danger persistait, le TF a finalement renvoyé l'affaire devant le juge cantonal pour que ce dernier se prononce sur les mesures à prendre pour l'enrayer.

Les reproches que le demandeur avait faits aux autorités cantonales et communales d'avoir été négligentes en octroyant les permis nécessaires et d'avoir fait preuve d'un manque de vigilance avaient été rejetés par les premiers juges. L'extrait du jugement publié dans le *Recueil officiel* ne se prononçant pas sur cet aspect de la demande, il faut croire que le TF a lui aussi adjugé les conclusions formulées par les collectivités mises en cause.

Notons qu'il est théoriquement pensable (le TF en a décidé ainsi dans l'arrêt 112 (1986) II 231) que l'exercice reprochable de l'autorité publique établisse la responsabilité de la collectivité qu'elle représente. A relever que «pour qu'une décision puisse être qualifiée d'illicite, il faut une violation grave du droit, réalisée par exemple lorsque le magistrat ou l'autorité abuse de son pouvoir d'appréciation ou l'excède, lorsqu'il viole un texte clair, méconnaît un principe général du droit, n'instruit pas un dossier correctement ou agit par malveillance» (112 II 235).

... et si le dommage n'est que le fait de la nature

Dans une jurisprudence plus ancienne (ATF 93 (1967) II 236 = JdT 1968 I 580), il s'agissait d'un rocher qui, devenu dangereux par le seul effet de l'érosion, menaçait l'immeuble d'un voisin. Le TF constate d'abord que l'article 679 CCS n'oblige en tout cas pas le propriétaire du rocher d'assainir ce dernier, car son état n'était pas dû à (et ne constituait donc pas) un excès du droit de la propriété. Mentionnant un autre jugement (dans lequel, contrairement au cas cité, l'attitude de la commune responsable avait empêché le lésé de prendre des précautions), le TF refuse le principe d'une responsabilité du propriétaire foncier selon CO 41, analogue à la responsabilité causale du propriétaire d'un ouvrage. Il laisse la question ouverte s'il fallait admettre une règle tacite selon laquelle le propriétaire devait remédier à un danger naturel émanant de son bien-fonds. Car, s'agissant en l'espèce d'une région montagneuse où les phénomènes d'érosion sont fréquents, une telle règle ne serait de toute façon pas praticable. Par contre, au cas où un propriétaire qui se rend compte du danger (naturel) de son bien-fonds, omet (faute) d'en prévenir son voisin menacé, le TF n'exclut pas une responsabilité selon CO 41.

D'autre part, admettant que la responsabilité pour une route comme ouvrage au sens de CO 58 s'étend aux éléments qui en dépendent (murs, barrières, etc.) même s'ils sont propriété de tiers, la jurisprudence (TC/NE du 19.8.1985, publiée dans *Droit de construction*, 1986/3 p. 68) admet que le devoir d'entretien concerne aussi les falaises qui dominent une route. «On ne saurait exiger des cantons qu'ils munissent immédiatement leurs routes de toutes les installations propres à améliorer la sécurité de la circulation»; mais, compte tenu des éboulements qui s'étaient produits antérieurement, le danger était en l'occurrence prévisible et des mesures de précaution pouvaient être imposées (ce qui établirait le fait que l'Etat y a procédé peu de temps après). Le TC/NE admet qu'une route cantonale à grand trafic était défectueuse en raison des chutes de blocs de pierres. Des cas de chutes de pierres répétées ne constituent pas un cas de force majeure.

La couverture d'assurance, une forme de solidarité en assurance RC...

Les responsabilités telles qu'elles ont été décrites ci-dessus peuvent être l'objet d'assurances, notamment de la RC entreprise qui couvre la responsabilité du preneur d'assurance comme propriétaire d'immeubles (mais pas comme propriétaire d'étages) qui servent entièrement ou partiellement à l'entreprise assurée. Cette couverture est adaptée aux besoins des collectivités publiques par des conditions complémentaires qui couvrent la responsabilité encourue du fait de l'exécution de toutes les tâches que la collectivité assume. Elle comprend également celles émanant de sa qualité de propriétaire d'ouvrages destinés à l'usage public tels que routes, places, parcs, etc. Les bâtiments administratifs, maisons d'éco-

QU'EN EST-IL DES ASSURANCES?

les, dépôts, etc., tombent sous cette couverture s'ils font partie des biens inaliénables de la fortune communale avec plus de la moitié de leur valeur. Par contre, si ces installations servent à des entreprises industrielles ou d'approvisionnement, la couverture doit être prévue dans un accord spécial. En complément de la RC entreprise, les conditions pour communes politiques assurent en outre la responsabilité des membres des autorités et des fonctionnaires.

Le particulier, lui, est assuré par l'assurance RC en tant que propriétaire de la maison qu'il habite («pour autant qu'elle ne comporte pas plus de trois appartements et n'abrite aucune activité professionnelle») et d'une maison de vacances à une famille. Le terrain y attenant, la part de route privée et les dommages causés par des citernes et des réceptacles analogues, tombent sous la même couverture.

... et en assurance directe

Les dommages causés par les seules forces de la nature peuvent en principe être couverts dans le cadre d'une assurance «incendie». Les différents risques assurés (tempête, grêle, glissement de terrain, etc.) sont décrits dans le contrat. Il n'est pas possible dans le cadre de cette présentation d'aller dans le détail concernant la définition des différents facteurs de risque. Constatons simplement qu'en général les dommages prévisibles et évitables (p. ex. dus à l'omission de mesures de défense) ainsi que les dommages causés par une

intervention de l'homme (travaux de terrassement, ouvrages de génie civil, lacs artificiels) ne jouissent pas de la couverture d'assurance.

S'agissant d'une inondation due au débordement d'une canalisation ou provenant de nappes d'eau souterraines, ou encore d'une infiltration d'eau de neige ou de glace à l'intérieur d'un bâtiment, la couverture par l'assurance incendie doit être complétée par une assurance dégâts d'eau.

La notion de glissement de terrain est limitée par l'exclusion de la couverture des dommages dus à un mauvais état du terrain à bâtir ou à des affaissements de terrain. Ce risque est assurable dans le cadre d'une assurance «travaux de construction» qui n'est pas à confondre avec celle de la responsabilité civile du maître de l'ouvrage pour les dommages causés à des tiers par le chantier.

Notons finalement que les routes, les ponts, les canaux, les murs de soutènement, etc., les constructions extérieures donc, exposées surtout aux risques élémentaires, ne sont, d'après les normes de l'Association suisse des assureurs de choses, pas assurables.

En guise de conclusion, constatons que ni le système de la responsabilité civile ni celui des couvertures par les assurances directes n'arrivent à exclure l'éventualité dans laquelle une collectivité ou un individu se trouve, seul face à un phénomène dévastateur de la nature.

Daniel Suter, avocat.
Union suisse assurances, Genève

QUE FAIT LA CONFÉDÉRATION?

L'Administration fédérale n'est pas inactive en matière de prévention des catastrophes. Que ce soit au niveau des études, des institutions de surveillance, de la législation, du financement ou de la mise sur pied de groupes d'intervention, il semble que nous sommes mieux équipés que la moyenne des autres pays d'Europe.

L'article qui suit donne un aperçu de ces tâches fédérales: l'énoncé de directives en matière de prise en considération des avalanches.

DANGERS D'AVALANCHES ET NORMES FÉDÉRALES

Bases légales

Les directives fédérales reposent sur l'ordonnance du 1.10.1965 sur la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts. Son article 32 stipule clairement que les cantons «prennent les mesures utiles pour qu'aucun bâtiment ne soit construit dans les régions menacées par les avalanches. A cet effet, ils établissent un cadastre des avalanches. La Confédération ne subventionnera pas les mesures prises pour protéger des bâtiments lorsqu'il n'aura pas été tenu compte, dans le choix des terrains à bâtir, du plan de zones ou du cadastre des avalanches ou, à défaut

de ces documents, des mises en garde contre des projets de construction».

Cette disposition engage les autorités responsables des questions d'aménagement du territoire et de police des constructions à empêcher la construction de bâtiments et la délimitation de zones de construction dans les régions gravement menacées par les avalanches et à exiger les mesures de sécurité nécessaires pour les constructions dans les endroits moins menacés.

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22.6.1979 vient corroborer ces directives par ses articles 3, 3b, 6 et 15: