

Inondations: rôle des communes, responsabilité civile et mesures de prévention

A la suite des pluies diluviennes qui se sont abattues sur le territoire helvétique durant cet été 2021, certaines communes vaudoises ont été confrontées à des inondations provoquant de nombreux dommages. Plusieurs d'entre elles se sont interrogées sur la question de leur rôle et de leur responsabilité dans la prise en charge des dégâts consécutifs à ces événements dommageables. Au travers de cet article, l'UCV souhaite apporter quelques informations sur le régime juridique applicable lors de telles intempéries, en particulier s'agissant de la responsabilité civile et des mesures de prévention.



Zoé Guichon
Juriste à l'UCV

Rôle des communes

De manière générale, les compétences du Canton en matière de défense contre les dangers résultant des éléments naturels sont exercées par l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud (ECA), sous réserve de celles que la législation cantonale attribue expressément au Conseil d'Etat, aux départements ou à d'autres autorités¹.

A cet égard, sous le chapitre consacré aux attributions de la Municipalité, l'article 43 al. 1 ch. 10 de la Loi sur les communes (LC) prévoit que «dans les limites des compétences de la commune, la police a pour objet [...] les mesures à prendre en cas de sinistres causés par les forces naturelles». Par conséquent, la Municipalité est, dans une certaine mesure, l'autorité compétente pour intervenir en cas de dommages engendrés par des forces naturelles, telles que les inondations.

En cas de catastrophes naturelles, il est important d'agir rapidement afin de limiter les dégâts. Pour ce faire, les communes peuvent faire appel au détachement de premier secours (DPS) du Service de défense contre l'incendie et de secours (SDIS) de leur région, lequel est constitué de sapeurs-pompiers formés et dont la mission est d'assurer les premières mesures d'intervention en cas de lutte contre les dommages résultant des

éléments naturels ou dans d'autres situations présentant un caractère d'urgence, pour le secteur qui lui est attribué². Les secteurs d'intervention des services de défense contre l'incendie et de secours sont fixés par l'ECA, en partenariat avec les communes, sur la base du standard de sécurité SDIS³. A cette fin, les communes peuvent organiser, équiper et instruire en commun un SDIS sous la forme de collaboration au sens des articles 107a et suivants LC⁴.

Responsabilité civile

Les situations de sinistres provoqués par des intempéries soulèvent régulièrement la question de savoir à qui incombe la prise en charge des frais de réparation des dommages. Cette question doit être examinée sous l'angle de la responsabilité civile.

En règle générale, celui qui subit un préjudice portant atteinte à sa personnalité ou à son patrimoine doit en supporter personnellement les conséquences. Néanmoins, dans certains cas, la loi impose à un tiers l'obligation de le réparer. Il faut pour cela une cause particulière. C'est précisément le cas de la responsabilité civile qui désigne l'obligation faite à une personne de réparer le préjudice causé à autrui.

En droit des obligations, la responsabilité civile est régie aux articles 41 à 61 du Code des obligations (CO). Le régime de la responsabilité subordonne l'obligation de réparer aux conditions générales suivantes: la survenance d'un préjudice (dommage ou tort moral), la réalisation d'un chef de responsabilité

fondant l'obligation de réparer, un lien de causalité entre le préjudice et le fait dommageable.

Les intempéries de cet été ont causé essentiellement des dommages aux bâtiments, ainsi qu'aux biens mobiliers, y compris les caravanes⁵. Du point de vue de la responsabilité civile, il s'agit de dommages matériels, à savoir une perte patrimoniale découlant d'une atteinte portée à la substance d'une chose mobilière ou immobilière (ex. frais de réparation ou de remplacement). Le montant du dommage subi correspond au montant en argent qui peut être réclamé, à titre d'indemnité, auprès de la personne tenue pour responsable⁶.

Quant au chef de responsabilité, lors de dégâts consécutifs à des inondations, il s'agira généralement de la responsabilité du propriétaire d'immeuble (art. 679 du code civil (CC)) ou du propriétaire d'ouvrage (art. 58 CO).

L'existence d'un rapport de causalité entre le fait dommageable et le préjudice est indispensable pour obliger la personne responsable à réparer le préjudice. Cependant, certains facteurs ont pour effet d'interrompre la causalité, pouvant conduire à libérer l'auteur du fait dommageable de sa responsabilité. Il s'agit notamment de la force majeure qui se définit comme un événement imprévisible et extraordinaire survenant avec une force irrésistible. Ce sont principalement les événements naturels qui entrent en ligne de compte.

En définitive, transposé dans le contexte spécifique des inondations, le régime de la responsabilité civile sup-



Inondations dans le Jura-Nord vaudois. © Air Production

pose que la personne victime d'un dommage causé par ce genre d'événement naturel est, en principe, tenue de le réparer personnellement, à moins qu'il existe un chef de responsabilité imputable à autrui. La condition du lien de causalité revêt une importance particulière, car un phénomène météorologique tel que des fortes pluies, ou une de ses conséquences (inondation), peut contribuer, dans une certaine mesure, à la survenance du dommage.

Dans l'hypothèse où une administré-e reprocherait à la commune d'être responsable des dommages causés à sa propriété, au motif qu'elle n'a pas pris les mesures préalables qui lui incombaient pour empêcher la survenance des inondations, celle-ci peut tenter de se prévaloir de la force majeure. La collectivité dispose ainsi d'un moyen lui permettant de se soustraire à la prise en charge des dommages subis. Pour admettre la force majeure, l'événement naturel doit pouvoir être qualifié d'imprévisible, extraordinaire et insurmontable. Néanmoins, le critère de la force majeure est reconnu de plus en plus restrictivement, compte tenu de l'évolution de la technique et des connaissances permettant d'anticiper et de parer à un certain nombre de dangers.

Afin d'illustrer la mise en situation du régime de la responsabilité

civile en lien avec des intempéries, voici quelques exemples concrets tirés de la jurisprudence :

- ATF 122 III 229 : sous l'effet de fortes crues, le cours d'eau du Nozon a très largement débordé, entraînant une inondation d'installations et de cultures. La responsabilité de l'Etat de Vaud en tant que propriétaire d'ouvrage au sens de l'art. 58 CO n'a pas été retenue, car le défaut de l'ouvrage n'était pas à l'origine du dommage.
- ATF 91 II 474, JdT 1966 I 551 : la responsabilité de la commune en tant que propriétaire d'une canalisation a été admise pour défaut de l'ouvrage (art. 58 CO). En l'état, la canalisation n'était pas en mesure de canaliser les fortes chutes de pluie qui ont entraîné une crue d'un ruisseau provoquant l'inondation des cultures avoisinantes. Cependant, les chutes de pluies n'étaient pas suffisamment extraordinaires et imprévisibles pour constituer un cas de force majeure.
- ATF 143 III 242 : le Canton a engagé sa responsabilité en tant que propriétaire d'immeuble au sens de l'art. 679 CC du fait des inondations consécutives à une remontée de la nappe phréatique, provoquée par des travaux d'extraction de gravier dans le lit du Rhône effectués à une profondeur plus basse que la limite

fixée dans l'autorisation délivrée par le Canton. Les inondations ont endommagé les cultures fruitières du fonds voisin. La responsabilité de la collectivité publique a été engagée même si les extractions ayant causé les inondations sont le fait de tiers.

Le système d'assurance

En pratique, le régime de la responsabilité civile doit être mis en lien avec le système des assurances. En effet, lors de la survenance d'un sinistre, la victime d'un préjudice peut requérir la réparation du dommage directement auprès de l'assurance responsabilité civile (RC) de l'auteur. Cette dernière pourra ensuite, à certaines conditions, se retourner contre son assuré. Ce système présente l'avantage de régler un différend sans avoir besoin de recourir à la justice. S'agissant de la prise en charge des dégâts provoqués par des intempéries, il existe des assurances spécifiques couvrant les dommages causés par les événements naturels et leurs conséquences.

Actuellement, la majorité des cantons a mis en place un établissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECA), lequel fournit une assurance publique contre les incendies et les dommages naturels. Dans le canton de Vaud, l'assurance contre l'incendie et les éléments naturels est régie par

la Loi concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN) et son règlement d'application (RLAIEN), ainsi que les normes y relatives. Elle impose une obligation d'assurance auprès de l'ECA pour tous les biens immobiliers et mobiliers situés dans le canton⁷. Cette assurance couvre, notamment, les dommages causés aux biens assurés par les éléments naturels, dont font partie **les hautes eaux et inondations**⁸.

Dès lors, en présence d'un tel système d'assurance, les communes doivent, dans un premier temps, s'assurer que les dommages consécutifs à des inondations ne sont pas déjà couverts par une assurance. Si les sinistres concernent des bâtiments ou des biens mobiliers, ces derniers devraient en principe être pris en charge par l'ECA. A défaut, la commune peut demander la réparation du dommage auprès de son assurance RC privée, pour autant que l'inondation fasse partie des risques couverts.

Au demeurant, il est important de délimiter qui possède la maîtrise effective sur les choses impactées par les intempéries car, suivant la réponse, les assurances qui prendront en charge les dommages et le bénéficiaire des prestations d'assurance ne seront pas forcément les mêmes. Par exemple, si un citoyen est propriétaire d'un bâtiment et que celui-ci subit un dommage à la suite d'inondations, il lui appartient de s'adresser personnellement à l'ECA, auprès

duquel il est en principe assuré. Il sera ensuite directement indemnisé par l'assurance, si cette dernière accepte d'entrer en matière. Il en va de même pour la commune lorsque les intempéries provoquent des dégâts aux bâtiments ou aux biens mobiliers lui appartenant.

Enfin, dans l'hypothèse où aucune assurance n'entre en ligne de compte, la prise en charge du dommage consécutif aux événements climatiques devra être examinée à la lumière du système de la responsabilité civile. Dans ce cas, s'il n'y a pas de chefs de responsabilité imputable à un tiers, la personne lésée devra assumer seule l'entier du préjudice qu'elle a subi.

Mesures de prévention

Afin de se prémunir contre les dangers naturels, les communes sont tenues de procéder à la mise en place d'une gestion intégrée de ces risques, en prenant certaines mesures de prévention, en particulier, dans le cadre de l'aménagement du territoire. Il s'agit notamment d'intégrer les données de base relatives aux dangers (par ex. cartes des dangers) dans les plans d'affectation⁹.

Aussi, les collectivités publiques doivent prêter une attention particulière aux dangers naturels dans le cadre de la délivrance de permis de construire. En effet, l'art. 89 al. 1 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) dispose « toute construction sur un terrain ne présentant pas une solidité suffisante ou exposé à des dangers spé-

ciaux tels que l'avalanche, l'éboulement, l'inondation, les glissements de terrain, est interdite avant l'exécution de travaux propres, à dire d'experts, à le consolider ou à écarter ces dangers. Cependant, l'autorisation de construire n'engage pas la responsabilité de la commune ou de l'Etat... ».

Par ailleurs, certaines lois spéciales imposent aux communes des mesures de prévention spécifiques contre les dangers naturels. Il en va ainsi, par exemple, de la Loi forestière (LVLFO) et de son règlement d'application (RLVLFO)¹⁰ et de la Loi sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP)¹¹.

Dans le canton de Vaud, un fonds d'encouragement à la prévention des dommages provoqués par les éléments naturels a été créé. Une participation financière peut être octroyée par l'ECA pour la mise en place par les communes de mesures de protection et de prévention des éléments naturels¹². Ces dernières peuvent aussi, à certaines conditions, bénéficier de subventions, sous forme d'indemnités, pour les mesures prises contre les dangers naturels en lien avec les forêts et les cours d'eau¹³. ■

Le présent article est basé sur les ouvrages suivants: Christian Roten, *Intempéries et droit privé*, Fribourg 2000; Franz Werro, *La responsabilité civile*, Berne 2017; Pierre Tercier, Pascal Pichonnaz, *Le droit des obligations*, Zurich 2019; Favre Anne-Christine, *La notion de force majeure et de cas fortuit, en relation avec des événements naturels, dans le régime de la responsabilité civile privée ou de droit public*, 2009; Vincent Brulhart, *Droit des assurances privées*, Berne 2017.



Les plages et ports d'Yverdon-les-Bains, Estavayer-le-Lac, Chevroux, Yvonand et Cheyres étaient sous l'eau cet été, le lac de Neuchâtel avait débordé à un niveau record de 430.72 mètres au-dessus du niveau de la mer (comme illustré par cette photo). © Air Production

1. Art. 4 al. 1 de la Loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS).
2. Art. 11 LSDIS; Art. 16 du règlement d'application de la Loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours (RLSDIS).
3. Art. 4 al. 3 LSDIS.
4. Art. 9 al. 1 et 2 LSDIS.
5. *24 heures*, publication du 5 août 2021.
6. ATF 70 II 85, JdT 1944 I 523.
7. Art. 6 et 6a LAIEN.
8. Art. 9 al. 1 ch. 5 LAIEN.
9. <https://www.vd.ch/themes/environnement/dangers-naturels/gestion-integree-des-risques/>
10. Art. 40 LVLFO; art. 36 et suivants RVLFO.
11. Art. 1 al. 2; art. 2a al. 1; art. 2c al. 1; art. 2d al. 2; art. 2g al. 1; art. 2h al. 4; art. 5 al. 1 let. b LPDP.
12. Art. 1 et 2 du Règlement sur le Fonds d'encouragement à la prévention des dommages provoqués par les éléments naturels (RFEPPDEN).
13. Art. 78 et suivants; art. 89 et suivants LVLFO; art. 2h al. 5; 47b; 49 LPDP.