
> Utilisation du territoire et dangers naturels

Envisager la délocalisation et la démolition des bâtiments



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Office fédéral de l'environnement OFEV

> Table des matières

Avant-propos	3
Un nouveau défi	4
Les possibilités juridiques	7
Délocalisation de la zone industrielle de Preonzo	8
Le Tribunal fédéral valide la procédure appliquée à Weggis	10
Cinq questions à Baptist Lottenbach	12
Cinq questions à Andrea Liniger	12
Le cas de Guttannen et du Spreitgraben	15
Marge de manœuvre limitée pour les assurances immobilières	18
Conclusions	21
Contacts	22
Informations complémentaires	22

Impressum

Éditeur

Office fédéral de l'environnement (OFEV)
L'OFEV est un office du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Auteur

Lukas Denzler, Zurich

Accompagnement à l'OFEV

Reto Baumann, section Glissements de terrain, avalanches et forêts protectrices
Robert Stark et Barbora Neveršil, division Communication

Mise en page

Anamorph, Zurich

Titelbild

Éboulement rocheux au-dessus de Preonzo (TI) en mai 2012
Photo : Giorgio Valenti

Référence bibliographique

OFEV (éd.) 2017 : Utilisation du territoire et dangers naturels. Envisager la délocalisation et la démolition des bâtiments. Office fédéral de l'environnement, Berne. 24 p.

Commande de la version imprimée et téléchargement au format PDF

OFCL, Vente de publications fédérales, CH-3003 Berne
www.publicationsfederales.admin.ch
Art. n° 810.400.108f
www.bafu.admin.ch/ud-1099-f

Imprimé sur du papier recyclé, à faible teneur en COV et sans incidence sur le climat.

Cette publication existe aussi en allemand et en italien.

> Avant-propos

Nous savons tous qu'il ne faut pas construire de bâtiments ou d'installations dans des sites exposés à des dangers naturels importants. Pour l'empêcher, la Suisse dispose de cartes des dangers, qui sont intégrées par les communes dans des plans d'affectation. Aujourd'hui, presque toutes possèdent ces outils d'aménagement.

Le défi est de taille lorsque des maisons et des constructions existent déjà et qu'un danger naturel considérable est constaté ultérieurement. Ce n'est heureusement pas fréquent, mais cela arrive dans deux cas de figure : soit le danger a été sous-estimé dans le passé et de nouvelles connaissances requièrent une réévaluation, soit le danger est devenu une menace depuis peu (p. ex. déclenchement d'un glissement de terrain, déstabilisation de parois rocheuses, etc.). Dans de telles situations, on tente le plus souvent d'écarter le danger par des moyens techniques. Mais la prise de mesures proportionnées ne suffit pas toujours. Il est alors raisonnable de résoudre le conflit une fois pour toutes en déplaçant les bâtiments et les installations menacés dans des lieux plus sûrs. Dans le cadre de la gestion intégrée des risques, il faut également envisager ces solutions, que la Confédération soutient par le versement de subventions lorsque certaines conditions sont réunies.

La démolition de bâtiments et la délocalisation des personnes ou entreprises touchées ne va pas sans la prise de décisions douloureuses, tant pour les personnes concernées que pour les autorités. Les exemples présentés dans cette brochure montrent qu'il existe des solutions même dans des cas difficiles. Dans des situations extrêmes, les autorités peuvent ordonner une démolition contre la volonté des propriétaires. Le Tribunal fédéral a validé une telle procédure engagée par la commune de Weggis sur le site de « Horlauri ».

Par le biais de cette brochure, nous aimerions encourager les autorités, avant tout les communes, à envisager la délocalisation de personnes et la démolition des bâtiments lorsque la situation l'exige. Bien que chaque cas soit spécifique, vous trouverez dans ce document des indications sur la marche à suivre et des informations sur les organes qui peuvent apporter leur soutien.



Josef Hess
Sous-directeur
Office fédéral de l'environnement (OFEV)

> Un nouveau défi

Jusqu'à présent, en Suisse, il n'y a eu que peu de cas de délocalisation de personnes et de démolition de biens immobiliers en raison de dangers naturels. Mais du fait de l'amélioration constante des informations concernant les sites menacés, d'une part, et des changements climatiques, d'autre part, cette solution devra être envisagée plus fréquemment.

Dans le dialecte local de la Léventine, « Valascia » signifie la « vallée maudite ». Au nord du Gothard, on se demande parfois pourquoi le stade du club de hockey Ambri-Piotta porte justement ce nom. Pour porter chance finalement ? En 2010, les dirigeants du club sportif ont déposé une demande de permis de construire pour la rénovation complète du stade. Mais l'autorisation leur a été refusée au motif que la « Valascia » se trouve en partie dans la zone de danger rouge (cf. fig. 1, p. 5). Un entretien normal des bâtiments situés en zone rouge est possible, mais pas un assainissement total augmentant leur valeur. Il n'est pas concevable que les autorités ayant connaissance d'un danger naturel donnent leur accord à un projet de construction et autorisent par conséquent un investissement important, qui peu de temps après peut être anéanti par un événement naturel.

Un assainissement total de l'ancien site serait justifié uniquement si, auparavant, des aménagements étaient réalisés dans la zone d'avalanches afin de réduire le risque à un niveau acceptable ou si le stade était consolidé de manière à être protégé contre les avalanches. Mais comme ce n'était pas possible, on a choisi de déplacer la « Valascia ». La Confédération et le canton participent aux frais à hauteur de 70 % de la valeur actuelle du bâtiment. Le reste du financement de la nouvelle patinoire doit être pris en charge par le club et, le cas échéant, par la commune. Ce qui a été déterminant dans cette affaire, c'est que les autorités ne pouvaient pas octroyer une autorisation pour l'assainissement total. Mais, en contrepartie, en vertu de l'ordonnance fédérale sur les forêts (OFo), elles participeront aux frais de transfert.

Preonzo, Weggis, Guttannen, Nax...

Ainsi, la démolition et la délocalisation de bâtiments se trouvant dans des endroits menacés sont devenus des sujets de discussion en Suisse. Le transfert de la zone industrielle de Preonzo (cf. p. 8), approuvé par le gouvernement tessinois et le parlement cantonal, de même que le cas de « Horlauri » à Weggis (cf. p. 10) y ont notamment contribué. Dans la com-

mune située sur les rives du lac des Quatre-Cantons, l'un des cinq propriétaires concernés a adressé un recours contre l'interdiction d'utilisation prononcée par le conseil communal et contre l'ordre de démolition. Le Tribunal fédéral s'est finalement prononcé en faveur de la commune. Comme elle a été traitée par la plus haute instance juridique du pays, cette affaire sera présentée plus en détail dans la présente brochure. L'argumentation du Tribunal fédéral permet en effet de tirer des conclusions sur la manière dont il faut procéder dans ce genre de situation.

La démolition d'une maison à Guttannen dans l'Oberland bernois, en raison de la menace due aux dépôts laissés par une coulée de boue, a fait moins de vagues au niveau national. Mais elle a provoqué dans le village une grande inquiétude, car on ne savait pas au départ combien de maisons seraient concernées (cf. p. 15). Entre-temps, une solution concrète a été trouvée, grâce à la bonne collaboration entre la commune et les autres instances impliquées.

À Nax, dans le Valais central, une maison d'habitation a également dû être démolie en 2013. Celle-ci se trouvait dans le centre du village, au bord d'une doline qui s'est élargie (cf. fig. 11, p. 20). La maison présentait déjà des fissures. L'assurance était prête à participer aux frais et en a finalement supporté la moitié. L'autre moitié a été financée par les pouvoirs publics, dans le cadre du projet de sécurisation des bords de la doline.

Éboulement sans victimes dans la vallée du Gottéron

Le cas d'une maison menacée dans le canton de Fribourg a pris une autre tournure. En 2012, dans la vallée du Gottéron, près de Tafers, un petit éboulement s'est produit à proximité d'une vieille maison. De simples observations ont permis d'indiquer que d'autres mouvements de roche pouvaient se produire, et que la menace était sérieuse. En avril 2015, des instruments de surveillance précis ont été installés. Les experts ont estimé qu'un effondrement de tout le bloc de roche était



Fig. 1 La « Valascia » à Ambri-Piotta (TI) se trouve dans la ligne droite d'un couloir d'avalanche. La patinoire va être transférée dans un endroit plus sécurisé, entre la piste d'atterrissage et l'autoroute. Photo : Forces aériennes suisses, © DDPS.

possible mais plutôt improbable. Lors du montage de filets de protection contre les petites chutes de pierres, la famille avec deux enfants a déménagé provisoirement, en automne 2015. Les mouvements de roche se sont accentués durant l'hiver. Une opération de minage de sécurité a été évoquée mais de nouveau rejetée. En avril 2016, les autorités ont décidé d'interdire formellement l'utilisation du bien ; des discussions sur la suite de la procédure étaient prévues avec l'assurance immobilière cantonale. Mais elles n'ont pas eu lieu. Dans la nuit du 24 au 25 avril 2016, tout le bloc de roche instable de 2500 m³ s'est effondré et la maison a été entièrement détruite (cf. fig. 10, p. 19).

Des cartes des dangers pour l'ensemble du territoire

Au cours des dernières décennies, la Confédération, les cantons et les communes ont cartographié les dangers naturels. Pour les zones d'habitation, il existe aujourd'hui des cartes des dangers couvrant pratiquement l'ensemble du territoire. Elles doivent assurer que, dans les endroits menacés, aucun nouveau bâtiment ne sera construit ou que les constructions seront suffisamment protégées. Mais comment faire pour les

constructions et infrastructures existantes, qui se situent dans des secteurs à risques ?

Il faut avant tout chercher à séparer les zones d'activités humaines des sites exposés aux dangers naturels. Le sol étant un bien rare en Suisse, la réduction des risques par des moyens techniques restera une priorité. Mais ce ne sera pas toujours possible, car les exigences de la société moderne en matière de sécurité sont de plus en plus élevées. Par ailleurs, du fait des changements climatiques, certains sites répertoriés comme étant sûrs jusqu'à présent vont devenir des zones menacées. La délocalisation de personnes et la démolition de constructions devront donc être envisagés plus fréquemment. Il faudra toutefois procéder avec précaution, car il en va des droits fondamentaux des citoyens et une atteinte au droit de propriété n'est admissible qu'à certaines conditions. C'est un défi avant tout pour les communes. Leurs organes ont une double responsabilité : ce sont eux qui délivrent les autorisations de construire et qui sont chargés d'assurer la sécurité sur leur territoire.



Fig.2 Enlèvement de roches à titre préventif pour protéger les bâtiments et infrastructures situés en contrebas, à Weggis (LU). De telles mesures ne sont toutefois pas toujours efficaces, c'est pourquoi les biens immobiliers du site voisin de « Horlauri » ont dû être démolis. Photo : Louis Ingenieurgeologie.

> Les possibilités juridiques

Les atteintes au droit de propriété sont délicates, mais dans certains cas inéluctables. Les autorités peuvent s'appuyer sur différentes bases juridiques pour prononcer une interdiction d'utiliser des biens immobiliers.

Que faire quand des maisons ou des infrastructures, et donc aussi des personnes, sont menacées par des dangers naturels ? Dans tous les cas, la responsabilité des habitants et des propriétaires est engagée. Mais, souvent, ces personnes sont dépassées, notamment lorsque l'origine du danger se trouve en dehors de leur propriété et que des mesures d'aménagement du bâtiment ne suffisent pas à l'écarter. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont également l'obligation d'agir. Généralement, on cherchera d'abord des solutions pour mieux protéger une maison ou tout un quartier. Si c'est impossible ou si les coûts sont disproportionnés, un transfert ou une démolition peuvent aussi être envisagés.

Ordonnance fédérale sur les forêts

Dans l'ordonnance sur les forêts (OFo) de la Confédération, cette possibilité est évoquée à l'article 17, qui précise que la sécurité des territoires dangereux comprend aussi le transfert, dans des endroits sûrs, de constructions et d'installations menacées. Les projets qui comportent ces mesures peuvent donc être soutenus financièrement. Les exemples ne manquent pas : le canton du Tessin s'est basé sur cet article pour le transfert de la zone industrielle de Preonzo (TI) (cf. p. 8) ; la construction de la nouvelle patinoire d'Ambri-Piotta (TI) ou la démolition d'une maison à Nax (VS) ont également pu être soutenues grâce à cette disposition.

Lois cantonales sur les constructions

Lorsqu'une autorité ordonne une interdiction d'utilisation et une démolition, elle doit pouvoir s'appuyer sur une base légale. Dans le cas de Weggis (LU), le Tribunal fédéral a dû notamment examiner cette question. Sa réponse a été encore plus claire que celle du tribunal cantonal de Lucerne lorsqu'il a conclu que le droit cantonal des constructions et de l'aménagement du territoire suffisait (cf. p. 13). Il existe probablement des dispositions comparables dans d'autres lois cantonales relatives à la construction. Si une commune se trouve face à la décision de prononcer une interdiction d'utilisation pour

un bien immobilier, il est recommandé dans tous les cas de consulter le droit cantonal en matière de construction.

Sécurité et ordre publics

L'obligation des autorités d'assurer la sécurité et l'ordre publics constitue une autre base légale, sur laquelle s'est appuyée la préfecture d'Interlaken-Oberhasli lorsqu'elle a ordonné une interdiction d'utilisation pour un bien immobilier situé à Guttannen (BE) (cf. p. 15). Le propriétaire n'ayant pas formé de recours contre la décision, la question n'a toutefois pas été examinée par les tribunaux.

Clause générale de police

Lorsque les événements se précipitent, les autorités peuvent aussi recourir au droit de police en cas d'urgence. Selon les explications du tribunal cantonal de Lucerne liées à l'affaire de Weggis, la clause générale de police autorise les pouvoirs publics à prendre des mesures d'urgence visant à écarter un danger et à assurer la sécurité publique, même sans base légale expresse, lorsque des biens à protéger fondamentaux sont exposés à un danger sérieux, direct et imminent. Le Tribunal fédéral s'est rangé à cet avis sans toutefois approfondir la question.

> Délocalisation de la zone industrielle de Preonzo

Au Tessin, plusieurs entreprises d'une zone industrielle ont dû être déplacées. Pour l'inspecteur cantonal des forêts Roland David, la démolition des bâtiments est la meilleure solution dans certains cas. Mais il estime que de tels projets doivent rester une exception.

Lorsque, dans les années 1960, des entreprises industrielles se sont établies à Preonzo, entre Bellinzzone et Biasca, on n'avait pas encore détecté le danger. Les premières fissures dans le sol ont été décelées en 1990 sur l'Alpe di Ròscera, directement au-dessus de la zone industrielle. Par la suite, le canton du Tessin a installé un système de surveillance. Des sondes placées dans la roche ont alors enregistré les mouvements de terrain. Plus tard, un radar a également été mis en place pour pouvoir observer à distance tout le flanc de la montagne.

Après deux petits éboulements en 2002 et 2010, la situation s'est aggravée en mai 2012. La route cantonale a été fermée et les machines dans les entreprises ont été mises à l'arrêt. Seulement deux jours après, 300 000 m³ de roche sont tombées dans la vallée. Heureusement, sans aucun dommage. Par la suite, des laves torrentielles se sont produites. Et c'est loin d'être fini. « Des mouvements de roche continuent d'être enregistrés », explique le géologue cantonal Giorgio Valenti. S'ils s'intensifient, 300 000 m³ de roche pourraient encore s'effondrer, avec de nouvelles laves torrentielles. Il n'est pas possible actuellement de prévoir quand aura lieu le prochain éboulement, souligne Valenti. Mais le système d'alarme devrait permettre d'évacuer les lieux à temps.

Déménagement volontaire

Après l'éboulement de 2012 et la perspective de nouvelles interruptions de travail, restait à savoir ce qu'il fallait faire. En avril 2013, le gouvernement du Tessin a donné son accord au plan de déménagement volontaire des entreprises installées à Preonzo, dans les zones industrielles existantes de Castione et Carasso. Le parlement cantonal a voté le crédit. La Confédération et le canton ont participé à hauteur de 70 % aux frais estimés à quelque 13 millions de francs, dans la mesure où les entreprises restaient dans le Tessin.

Le projet a eu le succès escompté : sur les sept entreprises, cinq ont accepté l'offre, indique Roland David, qui dirige le service forestier du Tessin. L'une des deux entre-

prises restantes se trouve en limite de la zone dangereuse, dans la zone bleue (mise en danger moyenne). Et l'autre, signale David, a besoin de beaucoup de place pour son activité. De plus, l'entreprise a investi il y a quelques années à peine dans le renouvellement de ses installations de production. Pour le moment, elle accepte la probabilité d'une interruption de travail. Si l'entreprise devait déménager, elle aurait du mal à trouver un terrain suffisamment grand et bon marché dans un autre endroit du Tessin et devrait donc partir.

La démolition : une partie intégrante du projet

« Pour le transfert de la zone industrielle, nous nous appuyons sur l'ordonnance fédérale sur les forêts », indique Roland David (cf. p. 7). La démolition des bâtiments industriels de Preonzo qui ne sont plus exploités fait partie du projet. Le site sera déclassé. Une partie des terrains déblayés servira à l'agriculture, et le reste sera laissé à la forêt. Dans le cadre de la gestion intégrée des risques, une délocalisation et une démolition peuvent parfois être la meilleure solution, affirme Roland David. Mais selon lui, cette approche ne doit être appliquée que de manière ponctuelle et subsidiaire – lorsqu'aucune autre mesure de protection technique n'est possible ou que celles-ci sont trop onéreuses.



Fig. 3 Le 15 mai 2012, 300 000 m³ de roche ont déferlé dans la vallée près de la zone industrielle de Preonzo (TI).
Photo: Giorgio Valenti.



Fig. 4 Cinq des sept entreprises de la zone industrielle ont déménagé depuis dans un autre site du Tessin.
Photo: Lukas Denzler.

> Le Tribunal fédéral valide la procédure appliquée à Weggis

En raison du risque de chute de blocs rocheux, la commune de Weggis (LU) a interdit en 2014 l'utilisation de cinq biens immobiliers et a ordonné leur démolition. Le Tribunal fédéral a totalement soutenu cette décision. Cette affaire montre comment des communes touchées peuvent gérer de telles situations.

Le cas le plus médiatisé d'une évacuation s'est produit en 2014 dans la commune de Weggis, dans le canton de Lucerne. Les autorités ont dû prendre une décision dans un laps de temps très court et sous la surveillance des médias. L'affaire a également occupé le Tribunal fédéral de Lausanne. La plus haute juridiction du pays a clarifié certains points. Elle a validé sur le fond la voie de la gestion intégrée des risques que la Confédération et les cantons ont emprunté dans le domaine des dangers naturels. L'affaire est exemplaire et mérite d'être présentée plus en détail.

Après les intempéries dévastatrices de 2005, la commune a mis à jour sa carte des dangers. À ce moment-là,

cinq maisons se trouvaient à «Horloui» – une zone escarpée située directement en amont de la route cantonale et du lac des Quatre-Cantons. Elles dataient des années 1950 et 1960 et avaient été bâties conformément au droit en vigueur à l'époque. Comme les parcelles construites n'ont jamais été rattachées au territoire urbanisé, elles se situaient dans la zone agricole. Des parois de poudingue de 20 mètres de haut délimitent «Horloui» sur la partie supérieure. Du fait du risque de chutes de pierres et de roches, les cinq parcelles ont été classées en zone rouge – ce qui signifie un danger considérable pour les personnes se trouvant à l'extérieur comme à l'intérieur des bâtiments.

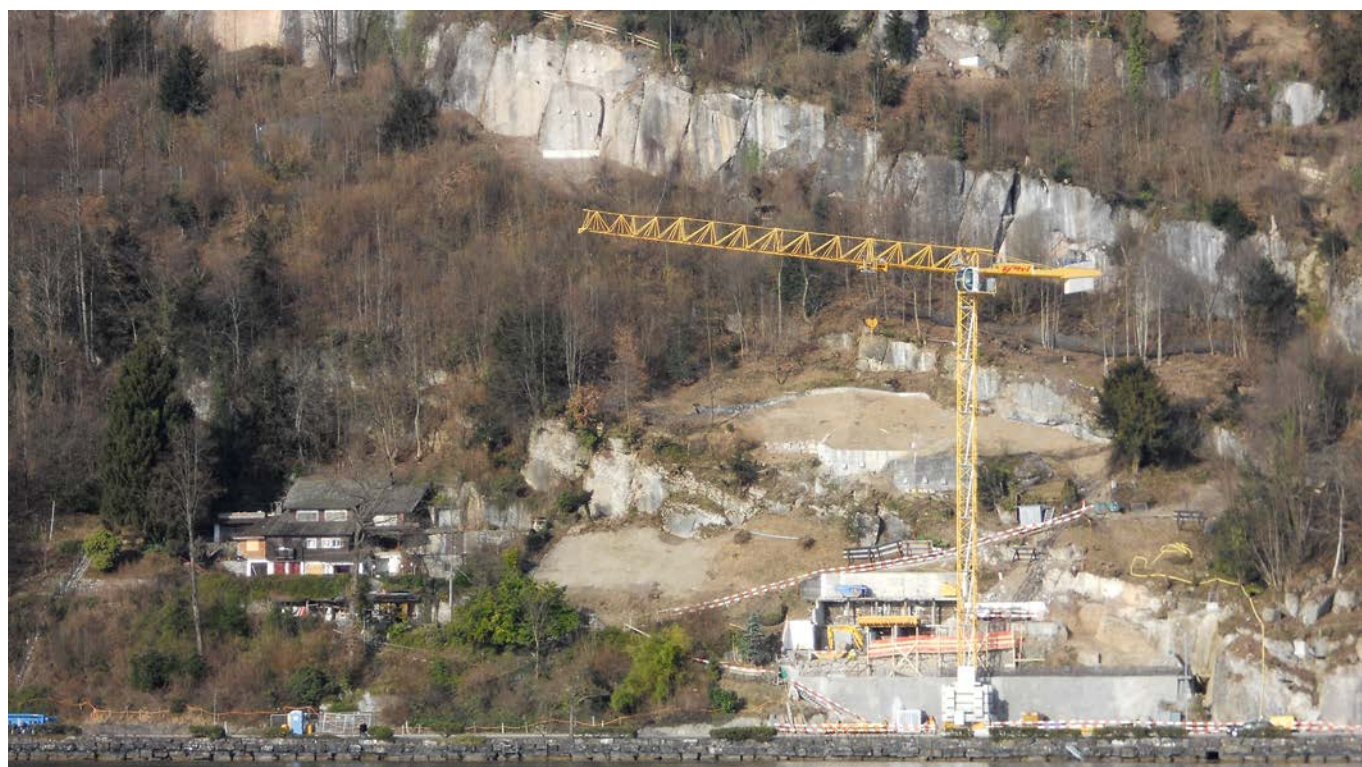


Fig.5 Situation à «Horloui» à Weggis (LU) pendant les travaux de démolition des maisons. Le site déblayé laissera de nouveau place à la forêt. Photo : Lukas Denzler.

La meilleure solution : démolir

Le conseil communal de Weggis a chargé une équipe d'ingénieurs et de géologues de procéder à des investigations et d'élaborer des propositions visant à protéger les cinq biens immobiliers. Parmi les sept variantes, les experts ont recommandé, en se basant sur un examen approfondi des intérêts, uniquement celle qui prévoyait une démolition des cinq maisons. C'était la seule manière de ramener le risque à un niveau normal pour la Suisse et ce de façon durable.

Pour les usagers de la route cantonale dont la sécurité est du ressort du canton, l'équipe d'experts a également effectué une analyse des risques. Le risque de décès – pour une personne empruntant le tronçon en voiture deux fois par jour – était encore acceptable. La différence d'appréciation des risques s'explique par le fait que les usagers de la route ne se trouvent dans la zone dangereuse que quelques secondes, alors que les personnes qui y vivent sont exposées au danger plusieurs heures par jour.

Aggravation de la situation

Pour les personnes touchées comme pour les autorités qui doivent l'ordonner, une délocalisation est une affaire délicate. Pour les propriétaires des maisons, en fonction de leur situation financière, cela peut même être une question de survie. Sachant qu'une telle décision est très sensible, le conseil communal a procédé à des analyses approfondies de la menace à «Horloui». Au printemps 2014, les événements se sont précipités. Les experts ont indiqué au conseil communal que la situation s'était aggravée et qu'il fallait intervenir au plus vite. Sur la base de ces informations, le conseil communal a prononcé le 27 juin 2014, en application du droit d'urgence, une interdiction d'accès et d'utilisation pour les cinq maisons, à compter du 1^{er} août 2014. L'autorité a également ordonné la démolition des biens.

Une interdiction d'accès et d'utilisation représente une grave atteinte au droit de propriété des personnes concernées. En général, toute atteinte de l'État aux droits fondamentaux des citoyens doit s'appuyer sur une base légale. Néanmoins, en vertu de l'art. 36 de la Constitution fédérale, «les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés». Cette clause générale de police permet aux autorités de prendre les mesures nécessaires dans des situations d'urgence.

Dans de telles situations, les responsables sont confrontés aux médias du jour au lendemain. L'affaire a aussitôt fait les gros titres. Il est toutefois possible, en procédant avec méthode, d'influencer la manière dont les choses sont présentées dans les médias. Baptist Lottenbach, syndic de la commune et donc responsable des dangers naturels, a été au cœur

des événements alors que les grandes décisions ont été prises par l'ensemble du conseil communal, sous la houlette du président communal Kaspar Widmer (voir l'interview de Baptist Lottenbach, p. 12).

Dédommagement des propriétaires par l'assurance immobilière

À ce moment critique, il fallait savoir comment les propriétaires allaient être dédommagés. Les autorités communales ont entamé le dialogue avec l'Assurance immobilière du canton de Lucerne. Pour celle-ci, l'affaire était inhabituelle : elle devait fournir une prestation d'assurance alors qu'il n'y avait encore eu aucun dommage matériel. L'assurance a décidé de traiter le cas comme un sinistre dû aux éléments naturels, car pour les propriétaires le préjudice économique était devenu réel avec la décision des autorités, même sans dommage aux maisons. Les propriétaires ont ainsi obtenu une indemnité à hauteur de la somme assurée, ce qui leur a ouvert de nouvelles perspectives.

L'assurance immobilière s'est appuyée sur une information pratique de l'Union intercantonale de réassurance publiée peu de temps auparavant (cf. p. 18). Dans son rapport annuel de 2014, l'assurance chiffre le coût des indemnités versées pour les maisons de «Horloui» à quelque trois millions de francs, ce qui correspond environ à un cinquième de l'ensemble des sinistres dus aux éléments naturels de 2014, qui toutefois étaient nettement inférieurs à la moyenne pluriannuelle.

Examen par les tribunaux

La plupart des propriétaires ont accepté les décisions du conseil communal. Mais l'un d'eux a interjeté recours. Le tribunal cantonal de Lucerne l'a débouté, après quoi le propriétaire a formé un recours auprès du Tribunal fédéral. En juillet 2015, les magistrats de Lausanne ont confirmé le jugement du tribunal cantonal. Ces décisions sont déterminantes pour la gestion des dangers naturels, raison pour laquelle elles sont détaillées ci-dessous.

(Suite à la page 13)

Cinq questions à Baptist Lottenbach, syndic de Weggis

Quelle est l'ambiance dans une commune lorsqu'une autorité doit ordonner la démolition de maisons, comme c'est le cas à Weggis ?

Lorsque des maisons ne peuvent plus être habitées et que cela génère en plus des frais pour la communauté, le climat devient très vite tendu. Le conseil communal subit une pression énorme. Pour nous, il était absolument essentiel de pouvoir compter sur l'expertise des spécialistes externes en dangers naturels pour évaluer la mise en danger des personnes à « Horloui ». En tant qu'autorité, nous n'avons pas droit à l'erreur dans une telle situation. Le soutien de notre conseiller juridique de longue date a également été essentiel.

Comment avez-vous informé les personnes concernées et la population ?

Nous avons attaché une grande importance à discuter toujours en premier avec les personnes concernées. Considérant qu'une délocalisation était exagérée, les propriétaires des maisons nous ont demandé de procéder à des investigations approfondies. C'est ce que nous avons fait, et les résultats ont montré qu'il y avait urgence à intervenir. Nous avons donc dû prendre des mesures sans délai. Nous n'avons informé la population qu'une fois que les personnes concernées avaient été mises au courant.

Et brusquement les médias aussi se sont intéressés à Weggis...

Bon nombre de médias recherchent avant tout des gros titres. Lorsque je reçois une demande des médias, je pose toujours comme condition que la ou le journaliste m'accorde un quart d'heure pour que je lui explique la situation.

Comment avez-vous vécu les entretiens avec les personnes concernées ?

Les maisons qui doivent être abandonnées par leurs propriétaires sont toujours associées à des souvenirs. Les problèmes qui se posent sont très différents d'une personne à l'autre. Ils vont de soucis relativement simples (p. ex. où stocker les meubles en attendant de trouver un nouveau logement ?) à des questions existentielles.

Quels rôles ont joué le canton et la Confédération ?

Les collaborateurs des services cantonaux et fédéraux compétents nous ont constamment soutenus. Mais le conseil communal a toujours dû prendre les décisions

lui-même, et là on se sent un peu seul. Bien entendu, nous sommes satisfaits des jugements rendus par le tribunal cantonal et par le Tribunal fédéral. Mais il est encore plus important que la situation soit réglée à « Horloui » et que le calme revienne petit à petit. Lorsqu'une commune est confrontée à de tels défis, cela prend beaucoup de temps et d'énergie, mais c'est également lourd sur le plan personnel. Cela laisse forcément des traces.

Baptist Lottenbach est ingénieur diplômé en génie rural de l'EPFZ et syndic de Weggis depuis 2011. Dans le canton de Lucerne, le syndic est membre de l'exécutif communal et, en tant qu'employé de la commune, chargé de missions spéciales (à Weggis, il est chargé des infrastructures).

Cinq questions à Andrea Liniger, juriste au sein du département de la construction, de l'environnement et de l'économie du canton de Lucerne

Avez-vous été surprise par les jugements du tribunal cantonal de Lucerne et du Tribunal fédéral ?

Pas vraiment. Le danger imminent qui menaçait « Horloui » était évident. La commune a abordé le problème avec la précaution nécessaire et a pu, lors de ses décisions, compter sur le soutien des services compétents de la Confédération et du canton.

Il s'agissait néanmoins d'une grave atteinte à la garantie de la propriété.

C'est ainsi, et dans de telles situations, il faut toujours agir avec la plus grande prudence. La protection des droits fondamentaux, parmi lesquels figure aussi la garantie de la propriété, n'est toutefois pas absolue. La Constitution fédérale fixe les conditions où des atteintes aux droits fondamentaux sont admises. Il faut pour commencer une base légale. Dans le cas de « Horloui », les tribunaux ont accepté de façon étonnamment claire les dispositions de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et la construction comme bases légales. Pour simplifier, cette loi exige que les maisons protègent leurs occupants des dangers naturels. Weggis s'est référé avant tout au droit de police. Les tribunaux ont également accepté cette argumentation même si ce n'était plus du tout pertinent, puisqu'il existait des bases légales cantonales pour la délocalisation et la démolition.

Dans notre système juridique, les expropriations n'ont rien d'exceptionnel, p. ex. pour la construction de routes et de

lignes ferroviaires. Qu'y a-t-il de particulier dans le cas de Weggis ?

Les expropriations sont le plus souvent liées à la réalisation d'ouvrages publics. Elles ont lieu dans l'intérêt public et sont donc entièrement indemnisées. À Weggis, on a prononcé une interdiction d'utilisation et ordonné la démolition des maisons avant tout pour protéger les personnes qui y vivaient. Mais c'était aussi dans l'intérêt public. La situation est bien différente entre une personne qui se met elle-même en danger en pratiquant un sport à risque et une personne qui vit constamment dans une zone dangereuse. C'est surtout parce que, dans le deuxième cas, des tierces personnes (visiteurs, facteurs, infirmières à domicile, artisans) pouvaient aussi être exposées au risque que les tribunaux ont confirmé qu'il y avait bien un intérêt public, ce qui est l'une des conditions aux restrictions à la propriété.

La question de l'indemnisation n'a guère été évoquée.

C'est exact, et quelques questions restent en suspens. Dans d'autres affaires, la question de savoir s'il y avait une indemnisation pour expropriation matérielle a toujours dû être éclaircie en premier. Ici, ce n'était pas le cas, probablement parce que l'assurance immobilière de Lucerne prenait en charge une part importante des frais. Du fait de la situation spéciale à Weggis – il ne s'agissait pas par exemple d'un terrain constructible – on peut se demander si l'argument de l'expropriation matérielle aurait pu être mis en avant. On ne peut en tout cas pas parler d'un sacrifice considérable en faveur de la collectivité, qui justifierait une indemnité.

Quelles en sont les conséquences ?

Si l'assurance immobilière n'est pas prête à payer pour une délocalisation en cas de dangers naturels, la question de l'indemnisation reste le point critique.

Andrea Liniger est juriste (MLaw, LLM) et l'auteur d'un commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral sur « Horloui » à Weggis pour la revue « Sécurité & Droit ».

(Suite de la page 11)

Le Tribunal fédéral a d'abord constaté que la commune avait pris ses décisions en se fondant sur des bases solides et avait examiné différentes variantes. La décision de délocalisation prise par le conseil communal n'était pas seulement recommandée par les experts, elle avait également été soutenue par les instances fédérales et cantonales compétentes.

La question de la compétence en matière de sécurité avait déjà été examinée par le tribunal cantonal. Pour les constructions privées, la responsabilité incombe en premier lieu aux propriétaires. La commune ne doit intervenir que lorsque ces derniers ne respectent pas ou ne peuvent pas respecter leurs obligations. Dans des cas de grave danger, il peut également y avoir interdiction d'utilisation. Le conseil communal est responsable en qualité d'autorité de la police des constructions, mais il a aussi pour mission de recenser les dangers naturels sur le territoire de la commune et de prendre les mesures nécessaires.

Le tribunal fédéral a ensuite étudié, comme le tribunal cantonal l'avait fait avant lui, la question centrale : y a-t-il eu violation des droits fondamentaux, notamment de la garantie de la propriété ancrée dans la Constitution ? Il a évalué, en appliquant l'art. 36 de la Constitution fédérale intitulé « Restriction des droits fondamentaux », si les décisions du conseil communal étaient fondées sur une base légale suffisante, si elles répondaient à un intérêt public et si elles étaient proportionnées.

Des bases légales solides

Les autorités de Weggis et les services spécialisés impliqués de la Confédération étaient impatients de savoir comment la plus haute juridiction suisse allait apprécier la base légale. Car le conseil communal s'était fondé essentiellement sur le droit de police. Le jugement du tribunal cantonal avait été encourageant : il avait, chose étonnante, mis en avant la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et la construction, tout en renvoyant – visiblement, il y avait là une incertitude – au droit de police. La loi en question prévoit en effet que les bâtiments doivent garantir la sécurité nécessaire à leur fonction et qu'ils doivent être construits et entretenus de sorte que ni des personnes ni des objets ne soient mis en danger. Dans les secteurs où il existe un risque de glissement de terrain et de chute de pierres, aucun bâtiment ne doit en principe être construit. Des exceptions sont prises en compte uniquement si des dispositifs de sécurité suffisants sont mis en œuvre. Le Tribunal fédéral a lui aussi considéré que ces dispositions étaient une base suffisante non seulement pour empêcher la construction de nouveaux bâtiments dans ces zones, mais aussi pour ordonner la démolition de constructions existantes. Ce dernier point ne s'applique toutefois que si aucune mesure de protection ne peut être prise pour garantir une sécurité satisfaisante. Pour l'interdiction d'accès et d'utilisation prononcée, il existe une base dans la même loi selon laquelle la commune doit interdire l'utilisation de locaux si celle-ci est nuisible à la santé ou liée à un danger.

Le tribunal cantonal avait pour sa part souligné que la protection des personnes était dans l'intérêt public et pouvait



Fig.6 L'origine du danger à Weggis : des roches détachées (poudingues) menaçant de s'effondrer. La barre ne sert pas à stabiliser l'éperon rocheux mais à assurer la surveillance électronique des mouvements. Photo : Klaus Louis.

en principe justifier une grave atteinte à la garantie de la propriété. Le Tribunal fédéral est allé plus loin en parlant même d'un intérêt public important, l'objectif premier de toutes les mesures prises par la commune étant de protéger les personnes se trouvant dans la zone contre les chutes de pierres et de blocs, les éboulements et les glissements de terrain spontanés. Les tierces personnes sont également incluses. Les tribunaux ont tous deux jugé que les mesures ordonnées à Weggis étaient proportionnées, vu qu'elles pouvaient être raisonnablement exigées des personnes concernées et que des dispositions moins sévères ne suffisaient pas à atteindre les objectifs.

Le Tribunal fédéral a par ailleurs estimé que l'application d'un rapport coût-efficacité, tel que les experts et la commune l'avaient déterminé, était acceptable tant que les questions financières n'étaient pas le seul critère pris en compte. En d'autres termes, la collectivité publique n'est pas tenue de prendre des mesures de protection qui seraient disproportionnées.

Un examen approfondi indispensable

Les communes et les cantons ainsi que les spécialistes chargés d'élaborer des projets et d'apprécier le danger (ingénieurs, géologues) peuvent aussi en tirer des conclusions importantes :

en cas de situation conflictuelle, il est indispensable de mener des études approfondies et, pour la recherche de solutions, il faut étudier et documenter différentes variantes.

Mais le Tribunal fédéral a laissé plusieurs questions en suspens. Par exemple, il ne s'est pas exprimé sur le dédommagement, qui est un élément central lors d'une évacuation définitive. À Weggis, le sujet n'a pas été abordé devant la justice du fait que la commune avait trouvé avec l'Assurance immobilière du canton de Lucerne une solution acceptée par les propriétaires. Mais cette question devrait jouer un rôle essentiel à l'avenir (voir l'interview d'Andrea Liniger, p. 12).

Par ailleurs, l'assurance immobilière a versé des indemnités uniquement pour les biens immobiliers. Le Conseil d'État du canton de Lucerne a néanmoins obligé la commune à racheter les terrains. Lorsqu'aucun accord n'est trouvé, les bien-fonds doivent être expropriés. C'est ce qui se passe à présent. Reste à savoir quel est le prix des terrains qui se trouvent actuellement dans la zone agricole, et plus tard dans la forêt. De même, les anciens propriétaires fonciers doivent selon la loi s'acquitter des impôts sur les gains immobiliers.

> Le cas de Guttannen et du Spreitgraben

En 2010, le préfet de l'arrondissement administratif d'Interlaken-Oberhasli a ordonné la démolition d'une vieille maison et de l'étable attenante à Guttannen, dans l'Oberland bernois. Les dépôts laissés par les laves torrentielles provenant du Spreitgraben risquaient d'engloutir les deux bâtiments. Cet exemple montre combien une bonne collaboration entre les différents acteurs est importante.

Le village de Guttannen se situe du côté bernois du col du Grimsel et compte 320 habitants. Ceux-ci sont habitués à devoir gérer les dangers naturels, notamment les avalanches. Mais depuis quelques années, la menace de laves torrentielles s'est accentuée. Les quantités importantes de matériaux issus des ravins et des torrents pouvant être soudainement charriées jusque dans le fond de la vallée en cas de fortes pluies sont également liées au réchauffement climatique et à la fonte du pergélisol.

Des dépôts de plusieurs mètres de haut dans l'Aar

En 2009, des mouvements se sont produits dans la zone appelée Spreitgraben, sur le versant droit de la vallée, en contrebas du village principal. L'origine : plusieurs blocs de roche qui se sont détachés du Ritzlihorn le 17 juillet 2009. Ces dépôts ont formé des laves torrentielles, qui ont charrié quelque 100 000 m³ de matériaux dans la vallée. D'autres laves torrentielles ont eu lieu au cours de l'année suivante, entraînant le charriage de plus en plus de matériaux, avec le point d'orgue en juillet et août 2010. Les 250 000 m³ de matériaux supplémentaires ont relevé le niveau du lit de l'Aar, entre Guttannen et le hameau de Boden, de 8 à 15 mètres (cf. fig. 9, p. 17). Une maison et une étable situées sur la rive droite ont été directement menacées, et deux autres groupes d'habitations ont été potentiellement mises en danger. Si les dépôts continuaient à ce rythme, la station d'épuration, et probablement aussi Boden comptant une trentaine d'habitants, ainsi qu'une cinquantaine de bâtiments seraient menacés.

Le canton de Berne a dû agir rapidement et prendre des mesures de protection de la galerie de la route cantonale qui traverse le Spreitgraben. Construite à l'origine comme ouvrage de protection contre les avalanches, elle menaçait de s'effondrer côté vallée. Lors d'une coulée de lave, de gros blocs de roche peuvent détruire le plafond de la galerie, c'est ce qui s'est passé le 12 août 2010. Désormais, un système de surveillance et d'alarme veille à ce qu'en cas de situations critiques la traversée de la galerie soit automatiquement bloquée.

Démolition d'une ancienne maison

Pour la commune, le sort des maisons situées sur la rive droite ainsi que celles du hameau de Boden était prioritaire. « Ce qui nous préoccupait avant tout c'est qu'au début les laves torrentielles s'amplifiaient », explique Hans Abplanalp, le président de la commune de Guttannen. Des études ont révélé qu'au Ritzlihorn près de trois millions de m³ de roche sommeillaient encore et pouvaient tôt ou tard arriver dans la vallée. Pour discuter de cette situation délicate, la commune s'est adressée à la préfecture d'Interlaken-Oberhasli, un niveau administratif qui n'existe pas sous cette forme dans les autres cantons. C'est le préfet qui, en accord avec la commune, a prononcé en 2010 une interdiction d'utilisation pour le bien immobilier le plus menacé « Under der Hoflœ ». Construite en 1740, la maison comptait parmi les plus anciennes de la commune de Guttannen.

En principe, dans le canton de Berne, c'est la commune qui se charge des questions relevant de la police des constructions sur son territoire, souligne Sandro Wegmüller, préfet adjoint. Mais il est du ressort de la préfecture de veiller au maintien de l'ordre et de la sécurité publics dans l'arrondissement administratif. En accord avec les communes et les services cantonaux compétents, précise Sandro Wegmüller, la préfecture peut prendre les mesures nécessaires pour empêcher ou écarter des situations de trouble ou de danger.

Un groupe de travail examine des variantes

Le propriétaire, qui avait loué la maison, a accepté l'injonction des autorités. L'Assurance immobilière Berne s'est déclarée prête à payer pour les dommages comme si le bâtiment avait été détruit. « La menace pour la maison était évidente, et la démolition n'était qu'une question de temps », explique Beat Küffer de l'Assurance immobilière Berne. Mais tous les acteurs savaient qu'il fallait délibérer ensemble sur la suite de la procédure. À cette époque, les hameaux de Flesch, Leen et Boden étaient soumis à une interdiction de construire et



Fig.7 Photo de gauche : le lit de l'Aar près de Guttannen en 1980. Un peu au-dessus du milieu de l'image, à gauche de l'Aar, la propriété « Under der Hoflöö », à droite de l'Aar, la route cantonale qui traverse le Spreitgraben. Photo de droite : la situation en automne 2010, peu de temps avant la démolition de la propriété « Under der Hoflöö ». En bas, à gauche de l'image, le groupe de maisons « Fleisch ». Source : Swisstopo, Arrondissement d'ingénieur en chef I.

les perspectives des habitants étaient incertaines. En 2012, un groupe de travail a été mis en place sous la direction de la préfecture d'Interlaken-Oberhasli, avec des représentants de la commune et de la corporation de digues de Guttannen, de l'arrondissement d'ingénieur en chef I du canton, de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Assurance immobilière Berne.

L'objectif de ce groupe était d'examiner toutes les variantes pour les zones d'habitation potentiellement menacées – allant de mesures de protection et de restrictions d'utilisation jusqu'à des expropriations et délocalisations. Il s'est révélé que les habitations ne pouvaient pas être protégées à un coût raisonnable. Un transfert aurait également été très cher. Comme il n'y avait pas de grave danger dans l'immédiat, l'assurance immobilière n'aurait pas participé aux frais. Une estimation des valeurs vénale des biens immobiliers a indiqué que celles-ci étaient 33 à 50 % inférieures à celles couvertes par l'assurance. Aussi, une délocalisation volontaire des personnes concernées a été clairement rejeté. Il aurait donc fallu procéder à des expropriations.

Il reste encore un peu de temps...

On n'en arrivera probablement pas à ce stade dans un futur proche. À partir de 2011, la situation s'est calmée autour du Spreitgraben. Une étude approfondie des risques, mandatée par l'arrondissement d'ingénieur en chef I, a fait apparaître qu'il était extrêmement peu probable que le hameau de Boden soit menacé dans les 25 prochaines années. Des projets de construction sont de nouveau autorisés et assurés sans condition. « Mais, durant cette période, les maisons de Fleisch et Leen sont menacées à raison de 60 à 80 % », indique Ricarda Bender-Gäl de l'arrondissement d'ingénieur en chef I. C'est pourquoi, aucune mesure de valorisation foncière ni aucune nouvelle construction ne peuvent y être envisagées. En cas d'aggravation de la situation, les maisons risquent de subir le même sort que celle de « Under der Hoflöö ». L'évaluation d'événements futurs ne peut pas être inscrite dans une carte des dangers. À Guttannen, la situation spéciale est prise en compte dans le plan d'aménagement local, dans lequel sera inscrite une zone à risque spécifique.



Fig. 8 Le lit de l'Aar en août 2016. La maison démolie se trouvait directement sur les rives en haut à gauche, dans la prairie verte (cf. fig. 7, p. 16). Photo : Lukas Denzler.

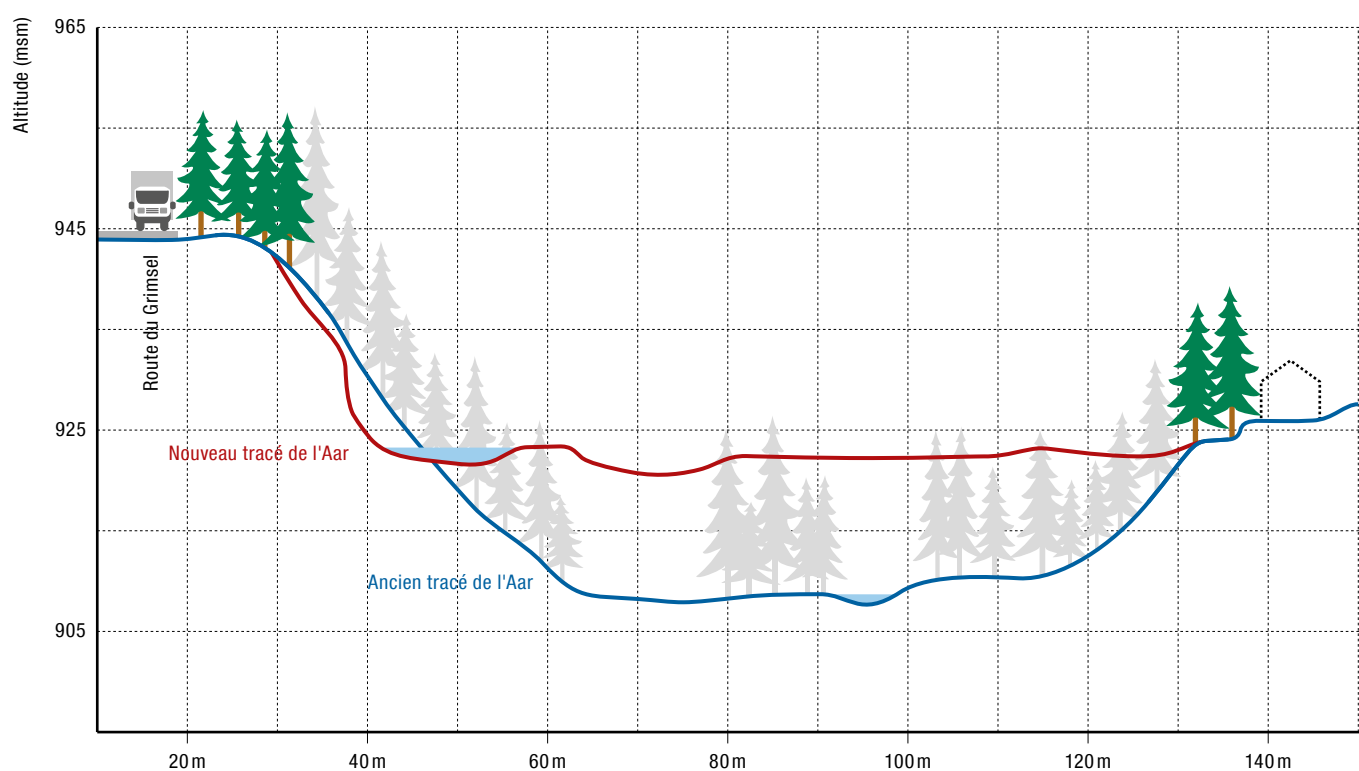


Fig. 9 Coupe transversale de l'Aar avant et après les laves torrentielles (ligne rouge).
Source : Arrondissement d'ingénieur en chef I.

> Marge de manœuvre limitée pour les assurances immobilières

Les assurances immobilières assurent les bâtiments contre les dommages dus aux éléments naturels avec des primes uniformes. En principe, la fourniture de prestations d'assurance anticipées pour un bâtiment qui ne peut plus être utilisé, sans la survenance d'un sinistre, n'est pas prévue. La branche a toutefois développé des directives selon lesquelles elle peut verser des prestations dans certains cas exceptionnels.

À Weggis comme à Guttannen, les assurances immobilières cantonales ont joué un rôle essentiel. Dès qu'une autorité prononce une interdiction d'utilisation pour un bien immobilier, son propriétaire subit un préjudice économique incontesté. Mais pour les assurances, la fourniture d'une prestation est liée à la survenance d'un sinistre sur un bâtiment assuré. Aussi, faut-il savoir s'il existe des cas où l'assurance peut déroger à ce principe de base et verser une indemnité par anticipation.

Un cahier pratique donne le ton

Le cas de Guttannen en 2010 a conduit l'Union intercantonale de réassurance – une corporation des assurances immobilières cantonales – à se pencher sur ce problème. En février 2014, elle a consacré le 5^e numéro de ses cahiers pratiques à la fourniture anticipée de prestations d'assurance. Quelques semaines plus tard, l'assurance immobilière du canton de Lucerne a pu s'en inspirer : lors de l'expertise des cinq biens à Weggis, elle s'est appuyée essentiellement sur les réflexions exposées dans cette revue.

Dans le cahier pratique, il est indiqué qu'une prestation d'assurance peut être fournie exceptionnellement avant la survenance effective d'un sinistre sur un bâtiment. Les quatre conditions suivantes doivent être remplies simultanément :

- > le processus de dommage qui menace se produira selon toute probabilité et entraînera la destruction du bâtiment ;
- > compte tenu de la grave menace qui pèse sur les personnes, une interdiction d'utilisation durable, valable pour l'année, est prononcée dans le cadre d'une décision de droit public ;
- > les dommages touchant le bâtiment sont jugés inéluctables, et aucune mesure de prévention proportionnée ne peut être prise ;
- > la démolition ou déconstruction du bien assuré est garantie.

Les assurances immobilières estiment que tôt ou tard elles devront payer pour le dommage. L'interdiction officielle d'utilisation avance uniquement le délai. Les règles établies permettent de dédommager l'assuré lorsque les critères susmentionnés sont remplis. La somme d'assurance est remboursée au propriétaire, qui reçoit ainsi une compensation équivalente à la valeur de l'objet assuré.

Deux régimes d'assurance

La Suisse dispose pour l'ensemble de son territoire d'une assurance contre les dommages causés par les forces de la nature couvrant les biens mobiliers (inventaire du ménage et inventaire commercial) et les bâtiments. Les dommages naturels sont automatiquement inclus dans l'assurance-incendie. Sont assurés les dommages dus aux crues, aux inondations, aux tempêtes, à la grêle, aux avalanches, à la pression de la neige, aux éboulements de rochers, aux chutes de pierres et aux glissements de terrain.

La Suisse a deux régimes d'assurance. D'un côté, il y a les assurances immobilières cantonales, qui ont un monopole assurent l'ensemble des bâtiments dans 19 cantons. Dans les cantons de Nidwald et de Vaud, le monopole cantonal s'étend également à l'assurance des biens mobiliers. De l'autre côté, il y a les compagnies d'assurances privées, qui assurent les bâtiments dans les sept cantons GUSTAVO (Genève, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Rhodes-Intérieures, Valais et Obwald) et l'inventaire du ménage dans tous les cantons à l'exception de Vaud et de Nidwald. L'étendue de la couverture des assureurs privés est pratiquement identique à celle des assurances immobilières cantonales. Les compagnies d'assurances privées se sont regroupées au sein du Pool suisse pour la couverture des dommages causés par les forces de la nature. Grâce à ce pool, il est possible d'assurer les dommages causés par les forces de la nature moyennant une prime supportable, uniforme pour tous les preneurs d'assurance.



Fig. 10 Photo de gauche : Maison menacée par un éboulement de rochers qui a été évacuée dans la vallée du Gottéron (FR) (cf. p. 4). Des discussions sur la suite de la procédure étaient prévues avec l'assurance immobilière cantonale. Photo de droite : Le 25 avril 2016, des blocs de roches ont détruit la maison abandonnée. La question d'un dédommagement anticipé a ainsi été réglée. Photos : Geotest SA, commune de Tavel, service des forêts et de la faune de l'État de Fribourg.

Examen au cas par cas

Les compagnies privées couvrant les dommages causés par les forces de la nature, comme les assurances immobilières cantonales, ne prévoient en principe aucune prestation d'assurance anticipée. Si le cas se présente et que des prestations doivent être fournies alors qu'aucun dommage n'est survenu, le dossier doit être transféré à la commission compétente de l'Association Suisse d'Assurance. Cette commission établit des prescriptions sur la manière de traiter les dommages causés par les forces de la nature. Ainsi, tous les assurés sont traités sur un pied d'égalité. Si un bâtiment ne peut plus être habité du fait d'un danger naturel imminent, la commission examine si les conditions sont réunies pour qu'exceptionnellement des prestations d'assurance puissent être fournies avant la survenance du sinistre. Ces dix dernières années, la commission a dû examiner quatre cas, selon ses propres indications : Preonzo (TI), Andermatt (UR), Fürboden Oberiberg (OW) et Nax (VS).

Les assurances immobilières cantonales et l'assurance privée estiment que, compte tenu du changement climatique et de l'évaluation très précise des dangers, les cas de bâtiments ne pouvant plus être utilisés risquent de se multiplier. Chacun d'eux fera l'objet d'un examen individuel.



Fig. 11 La doline de Nax (VS) (cf. p. 4). Une interdiction d'utilisation a été prononcée pour la maison à droite et les petits bâtiments sur le bord. Leurs propriétaires ont été indemnisés. La propriété des constructions destinées à la démolition a été transférée à la commune. Photo : BEG, Bureau d'Études Géologiques SA.

> Conclusions

Lorsqu'une démolition est envisagée, il faut procéder à une analyse approfondie des dangers et examiner différentes variantes. Les communes jouent à cet égard un rôle-clé. En cas de délocalisation de personnes, il faut en outre prendre en considération les conséquences financières pour les propriétaires.

«La nature n'admet pas la plaisanterie,
elle est toujours vraie, toujours sérieuse,
toujours sévère et elle a toujours raison,
les fautes et les erreurs
viennent toujours des hommes.»

Johann Wolfgang von Goethe

Cette pensée que Johann Wolfgang von Goethe a exprimée en 1829 – il y a donc près de 200 ans – lors d'un entretien avec Johann Peter Eckermann sur la relation de l'homme avec la nature, s'applique par analogie aux dangers naturels. Durant des siècles, nos ancêtres n'avaient pas d'autres choix que de s'adapter à la nature et à ses caprices. Les endroits exposés aux cônes d'éboulis des affluents ou les plaines marécageuses ne pouvaient pas être utilisés comme zones d'habitation. La décision de ne pas occuper certaines zones n'a donc pas toujours été prise par sagesse, mais était dictée par les forces de la nature.

Depuis le milieu du siècle dernier cependant, avec la croissance démographique et les progrès réalisés en matière de prévention des dangers naturels en Suisse, on a repoussé les limites du possible. Les zones d'habitation se sont étendues dans des secteurs à risques. Leur protection selon les exigences actuelles coûte cher. Aujourd'hui, nous reconnaissons que cette expansion n'a pas toujours été très avisée. En outre, les changements climatiques entraînent l'apparition de nouveaux dangers. Ainsi, des bâtiments vieux de plusieurs siècles de même que leurs occupants peuvent soudainement être exposés à une grave menace.

En plus de la protection contre les dangers naturels par des mesures de construction et d'organisation telles que l'alerte précoce et la planification des mesures d'urgence, les autorités réfléchissent de plus en plus à une autre option : l'ordre de démolition. En référence à la citation de Goethe, cette mesure repose sur la prise de conscience que renoncer à utiliser un bâtiment dans une zone dangereuse est dans certains cas la solution la plus judicieuse à long terme.

Analyse approfondie indispensable

Les exemples décrits dans cette brochure permettent de tirer quelques conclusions. Il y a urgence à agir en priorité lorsque des vies humaines sont menacées. Le dommage doit être imminent et risquer de survenir à tout moment. Pour comprendre la situation de risque, il est indispensable qu'une analyse approfondie soit réalisée par des spécialistes en dangers naturels expérimentés. Les autorités communales doivent pouvoir se fier à leur évaluation. Avant d'ordonner une démolition et une délocalisation de personnes, il est impératif d'étudier les alternatives. La démolition doit s'avérer appropriée, proportionnée et économique et être d'intérêt public, faute de quoi elle ne pourra pas être mise en œuvre.

Gestion intégrée des risques confirmée

L'arrêt du Tribunal fédéral rendu dans l'affaire «Horlaui» à Weggis met en évidence les conditions susmentionnées. Il montre clairement que la démolition peut être une option valable. Et la plus haute juridiction suisse a ainsi validé la voie de la gestion intégrée des risques dans le domaine des dangers naturels, choisie par la Confédération et les cantons.

Le défi consistant à trouver la meilleure solution rend indispensable une large collaboration de tous les acteurs et services impliqués. Lorsque la délocalisation de personnes et la démolition de biens immobiliers sont évoqués, la commune concernée se trouve face à une situation délicate. Les autorités communales jouent un rôle déterminant. D'une part, il est décisif qu'elles assurent une information ouverte et transparente. La communication dans ce cas est un exercice d'équilibre : il faut être clair sans être alarmiste. D'autre part, les représentants communaux doivent prendre contact avec les propriétaires concernés et mener avec eux un dialogue exigeant.

Les maisons concernées par une démolition appartiennent à des personnes, qui y ont vécu chacune des expériences individuelles. La décision d'une démolition est donc souvent associée à des destins d'hommes et de femmes. Et cela

a aussi des conséquences financières. Comme les exemples le montrent, une collaboration constructive avec les assurances immobilières apparaît possible dans les cas où il existe une menace évidente et imminente. Les assurances interviennent alors même si le bien immobilier n'a pas encore subi de dommages et atténuent ainsi la perte économique. Mais il est bien clair aussi que leur marge de manœuvre est limitée.

Penser à l'avenir

Si les pouvoirs publics souhaitent, dans un esprit de prévention, séparer les zones d'activités humaines des sites exposés à des dangers naturels, ils doivent également envisager la délocalisation de personnes. Les coûts pour la protection des zones d'habitation menacées risquent de grimper au cours des prochaines décennies. Les générations futures nous seront reconnaissantes si, dès aujourd'hui, nous posons certains jalons et cherchons des solutions pour limiter ces coûts.

Contacts

Office fédéral de l'environnement (OFEV). Division Prévention des dangers, Section Glissements de terrain, avalanches et forêts protectrices
www.ofev.ch

PLANAT – Plate-forme nationale « Dangers naturels »
www.planat.ch

Services spécialisés cantonaux pour la protection contre les dangers naturels et les crues – liste disponible auprès de l'OFEV :
gefahrenpraevention@bafu.admin.ch

Union intercantonale de réassurance UIR
www.irv.ch

Association Suisse d'Assurances (ASA), pool pour la couverture des dommages causés par les forces de la nature
www.svv.ch

Experts en Dangers Naturels Suisse (FAN)
www.fan-info.ch

Informations complémentaires

Arrêt du Tribunal fédéral 1C_567/2014 du 14.07.2015 concernant l'affaire « Horloui » à Weggis

Jugement du tribunal cantonal de Lucerne du 18 novembre 2014 concernant l'affaire « Horloui » à Weggis

Liniger, A. : Rechtmässigkeit von Eigentumsbeschränkungen aufgrund erheblicher Gefährdung durch Steinschläge und Felsstürze – discussion de la décision du Tribunal fédéral sur le site « Horloui » de Weggis (Lucerne). Sécurité & Droit 1/2016.

Hepperle, E. : Fondements juridiques de la gestion intégrée des risques en matière de protection contre les dangers naturels (résumé). Office fédéral de l'environnement, Berne. Connaissance de l'environnement n° 1117, 2011.

Union intercantonale de réassurance : Praxishinweis Nr. 5 « Vorzeitige Erbringung von Versicherungsleistungen » vom 1.03.2014.

Office fédéral de l'environnement (OFEV) : FAQ relatives aux conventions-programmes (CP) dans le domaine des dangers naturels. Mise en œuvre des CP en matière de protection contre les crues, de forêts protectrices, d'ouvrages de protection forestiers, de données de base sur les dangers et de revitalisation
www.bafu.admin.ch/naturgefahren/14186/14809/15590/index.html?lang=fr

> Informations actualisées sur les dangers naturels
sur le site Internet de l'OFEV www.bafu.admin.ch/naturgefahren/index.html?lang=fr