

FR_GERICHTE 602 2019 13 vom 10. Januar 2020

FR Kantonsgericht, 2020-01-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2019_13

FR: FR_GERICHTE 602 2019 13 du 10 janvier 2020

IT: FR_GERICHTE 602 2019 13 del 10 gennaio 2020

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Schutz gegen Feuer- und Elementarschäden

Erwägungen

E. 1.1

La loi du 6 mai 1965 sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages (LAssB) a été abrogée au 30 juin 2018 par la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB, RSF 732.1.1). Selon l'art. 132 LECAB (droit transitoire), les obligations de l'ECAB concernant la section 6 "Assurance immobilière", dont fait partie l'article relatif aux risques assurés, se règlent d'après le droit sous le régime duquel elles ont pris naissance. En l'espèce, les faits se sont déroulés sous le régime de la LAssB, de sorte que celle-ci est applicable en l'espèce.

E. 1.2

La décision attaquée ayant été notifiée le 24 janvier 2019 (pièce 3 du bordereau du 30 janvier 2019), le recours déposé le 30 janvier 2019 l'a été dans le délai de l'art. 79 al. 1 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1). Il respecte de plus les formes prescrites à l'art. 81 CPJA. Le recourant ayant qualité pour recourir au sens de l'art. 76 let. a CPJA, le recours est recevable en vertu de l'art. 87c LAssB. Il y a dès lors lieu d'entrer en matière sur ses mérites. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le grief d'inopportunité ne peut être revu (art. 78 al. 2 CPJA).

E. 2.1

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Le Tribunal fédéral ne se fonde cependant sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 137 IV 180 consid. 3.4). En revanche, lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause, il y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair (ATF 137 I 257 consid. 4.1). Il en va de même lorsque le texte conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 heurtent le sentiment de la justice et le principe de l'égalité de traitement (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2). De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 135 II 78 consid. 2.2). Si le texte n'est ainsi pas absolument clair, si plusieurs

interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique; ATF 136 III 283 consid. 2.3.1). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme (ATF 139 IV 270 consid. 2.2; 137 IV 180 consid. 3.4). A côté de ces règles, l'interprétation doit aussi tenir compte du principe de la bonne foi. Des normes ambiguës doivent dès lors être interprétées de la manière dont les justiciables peuvent raisonnablement les comprendre (ATF 106 V 33). Le principe de la confiance se trouve toutefois dans un certain rapport de tension avec celui de la légalité. En cas de collision, il faut procéder à une pesée des intérêts entre le principe de la légalité et la protection de la confiance. Cette dernière ne doit pas avoir pour effet de vider le principe de la légalité de son sens et d'atteindre des buts que le législateur a rejeté en connaissance des intérêts en jeu (GERSPACH, in Assurance des bâtiments, Commentaire systématique, 2010, p. 66 n. 18).

E. 2.2

En l'espèce, le litige porte sur la notion de glissement de terrain au sens de l'assurance des bâtiments. Le recourant estime que tous les glissements de terrain, qu'ils soient spontanés ou permanents, sont couverts par l'assurance, tandis que l'ECAB soutient que seuls le sont les glissements de terrain spontanés.

E. 2.3

Selon l'art. 4 al. 1 let. e LAssB, "sont couverts par l'assurance les dommages causés aux bâtiments par les éboulements de rochers, les chutes de pierres, les glissements de terrain, les avalanches, la grêle, les ouragans, les hautes eaux, les inondations, le poids excessif et le glissement de la neige, sous réserve des dispositions de l'article 5 al. 2". Selon l'art. 5 al. 2 LAssB, "les dommages provoqués par des causes énumérées à l'article 4 let. e ne sont pas couverts s'ils résultent: (a) de défauts de construction, de modification de structure, du mauvais état d'entretien du bâtiment, de fondations ou d'isolation de fondations insuffisantes, du mauvais état du terrain, de l'humidité, d'infiltrations d'eau, de refoulement d'eau de canalisations, de canalisations ou de regards obstrués ou mal entretenus, d'eau pénétrant par les toits, les parois, les portes, les fenêtres, les lucarnes ainsi que de mouvements de terrain ou d'écoulement de boue dus à des travaux de terrassement ou de terres artificiellement travaillées; (b) d'inondations, en tant qu'elles sont provoquées par une crue artificielle des eaux, par les eaux provenant d'installations hydrauliques de tous genres, par le manque ou l'insuffisance de canalisations ou le manque de moyens d'évacuation des eaux provenant des voies d'accès ou des terrains avoisinants; (c) de la crue ou du débordement des cours d'eau et des lacs, en tant que l'expérience démontre que ces phénomènes se renouvellent à des intervalles plus ou moins rapprochés". Force est de constater, comme le relève le recourant, que la loi ne distingue pas les glissements soudains des glissements permanents, de sorte qu'il apparaît de premier abord que tous les types de glissements de terrains sont couverts. Toutefois, les événements assurés par l'assurance des bâtiments sont définis par GERSPACH comme des "événements naturels soudains d'une violence extraordinaire provoqués par une action géologique, physique et météorologique" (Assurance des bâtiments, Commentaire systématique, 2010, p. 83 n. 82), tandis que l'événement naturel est

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 décrit comme une "action des forces de la nature qui exerce une influence soudaine et extrêmement violente sur les choses assurées" (GERSPACH, p. 85 n. 87). A son sens, un glissement de terrain lent et permanent ne peut ainsi être considéré comme un événement couvert par les assurances de bâtiment.

"L'événement naturel doit se produire avec une force particulière et d'un trait; ne sont dès lors pas qualifiés comme tels les glissements qui se font par étape pendant un laps de temps prolongé" (GERSPACH, p. 97 n. 129). Ce raisonnement semble partagée par l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie AEAI qui rappelle, dans son document "Comment protéger un bâtiment contre les glissements de terrain et les coulées de boue", que les dommages dus aux glissements de terrains permanents ne sont pas pris en charge par l'ECAB. Certains cantons ont expressément intégré la condition de la violence extraordinaire pour la couverture d'un événement naturel. Peuvent ainsi être cités, à titre d'exemple, la loi bernoise du 9 juin 2010 sur l'assurance immobilière (art. 23 al. 2 let. a, "ne sont pas couverts les dommages qui sont dus à des influences naturelles continues sans action d'une violence extraordinaire"), la loi neuchâteloise du 30 août 2016 sur la préservation et l'assurance des bâtiments (art. 24 let. a, "ne sont pas des dommages dus aux éléments naturels et ne sont pas couverts [...] les dommages qui ne sont pas dus à une action d'une violence extraordinaire ou qui résultent d'une action continue, tels que, par exemple, la pression du terrain, l'affaissement, l'érosion, les effets du gel, de l'humidité ou de la sécheresse") ou la loi jurassienne du 29 avril 2015 sur la protection et l'assurance des bâtiments (art. 28 let. a, "ne sont pas assurés [...] les dommages qui ne sont pas dus à une action d'une violence extraordinaire ou qui résultent d'une action continue, tels que l'érosion, la pression du terrain, le gel ou les effets de l'humidité"). Le canton de Fribourg n'a certes pas mentionné une condition similaire dans sa loi mais, comme le souligne GERSPACH, le fait de renoncer à exclure de manière explicite les dommages causés par une action continue ne mène pas à une définition différente de l'événement naturel. Dès lors, les clauses qui excluent explicitement les dommages résultant d'une action naturelle continue telle que l'humidité, la sécheresse et l'affaissement du terrain sont de nature déclaratoire (GERSPACH, p. 86 n. 89). Cette analyse est confirmée par une lecture systématique de la loi fribourgeoise. En effet, selon l'art. 4 LAssB, sont couverts par l'assurance les dommages causés aux bâtiments par "l'incendie, la foudre, soit coup de foudre direct et surtension d'origine atmosphérique, l'explosion, la chute d'aéronefs ou d'objets tombés accidentellement de ceux-ci, les éboulements de rochers, les chutes de pierres, les glissements de terrain, les avalanches, la grêle, les ouragans, les hautes eaux, les inondations, le poids excessif et le glissement de la neige". Ainsi, les risques assurés sont tous des événements soudains et d'une grande violence, et non pas des événements lents et permanents. De plus, l'art. 5 al. 2 LAssB exclut notamment la couverture des dommages résultant de la crue ou du débordement des cours d'eau et des lacs, en tant que l'expérience démontre que ces phénomènes se renouvellent à des intervalles plus ou moins rapprochés. Un raisonnement similaire peut être appliqué par analogie aux glissements de terrain permanents, qui surviennent eux aussi de manière plus ou moins régulière. Le recourant ne peut par ailleurs pas prétendre que les dommages au chalet n'étaient pas prévisibles. En effet, le canton de Fribourg a créé un géoportail pour les cartes de dangers naturels, lequel peut être consulté par le public (https://map.geo.fr.ch/?dataTheme=Localisation&theme=CARTES_COULEUR&lang=de). Grâce à cet outil, il est possible de déterminer précisément les dangers naturels qui menacent les bâtiments érigés dans le canton. En l'espèce, il est notamment possible de

constater que le chalet du recourant se trouve, s'agissant des risques de glissements de terrain, dans une zone bleue, soit

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 une zone de danger moyen. Ces zones sont décrites comme suit: "Les personnes ne sont guère en danger à l'intérieur des bâtiments, mais elles le sont à l'extérieur. Il faut s'attendre à des dommages aux bâtiments, mais des destructions soudaines sont improbables si certaines conditions ont été respectées lors de leur construction" (cf. Office fédéral de l'environnement (édit.), Qu'indiquent les cartes de dangers ?, Mai 2015). Il en résulte que l'on pourrait même envisager de conclure à ce que le bâtiment du recourant n'a pas été construit d'une manière suffisamment sûre eu égard au terrain instable et que la couverture est exclue pour cette raison également (défaut de construction). La LAssB a été abrogée au 30 juin 2018 par la LECAB et son règlement (RECAB, RSF 732.1.11). Or, contrairement à la LAssB, le RECAB exclut expressément des dommages assurés ceux qui seraient dus à des influences naturelles continues, sans action d'une violence extraordinaire (art. 97 al. 3 let. f). Il ne s'agit cependant que d'une simple clarification d'une ancienne règle, et non pas d'un changement dans la couverture d'assurance. Le message 2015-DSJ-127 du Conseil d'Etat du 16 février 2016 accompagnant le projet de la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels ne mentionne par ailleurs même pas cette précision. Finalement, il est relevé que, contrairement à ce que semble croire le recourant, une analyse historique ne corrobore pas son avis selon lequel le législateur souhaitait couvrir les dommages dus aux événements naturels les plus fréquents. En effet, la première assurance de droit public a été créée en 1803 et ne couvrait d'abord que le risque d'incendie, avant que différents sinistres ne donnent par la suite l'impulsion pour étendre l'assurance aux dommages causés par certains éléments naturels. La couverture a évolué au fil du temps selon les dangers et la manière avec laquelle la population y a réagi. Aujourd'hui encore, des questions relatives à d'éventuelles extensions de la couverture sont soulevées au vu des nouvelles menaces: "La question de savoir quelle protection d'assurance est possible et judicieuse est plus que jamais d'actualité. A côté des grands risques liés à l'industrie, l'aviation et la technologie nucléaire, la menace terroriste a regagné en intérêt depuis les attentats du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center à New York. De même, une assurance contre les dommages dus aux tremblements de terre est à nouveau en discussion. Par ailleurs, le rapport du GIEC de 2007 au sujet du climat a attiré l'attention sur l'augmentation des risques dus aux phénomènes météorologiques extrêmes consécutifs au réchauffement climatique. Il s'agit une fois de plus de déterminer quelles sont les limites de l'assurabilité et quelle prévention, quelle limitation des dommages sont appropriées" (WANNER, in Assurance des bâtiments, Commentaire systématique, 2010, p. 2 n. 1s, p. 4 n. 7 ss, p. 6 n. 13 ss). Ainsi, la couverture ne s'étend pas d'une manière générale à tous les événements naturels, mais a lentement évolué au fil des années et des événements. Le fait que l'ECAB possède un monopole n'est pas pertinent dans le cas d'espèce.

E. 2.4

Au vu de ce qui précède, il est retenu que les dommages dus aux glissements de terrain au sens de l'art. 4 al. 1 let. e LAssB ne sont couverts que si ceux-ci sont spontanés et soudains. Le glissement de terrain lent et permanent tel que subi par le recourant n'est pas couvert par l'ECAB. Partant, la décision du 20 décembre 2018 est confirmée.

E. 3

Les frais de procédure sont mis à la charge du recourant qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 Eu égard au sort du recours, il n'est pas alloué de dépens. la Cour arrête : I. Le recours du 30 janvier 2019 est rejeté. Partant, la décision rendue le 20 décembre 2018 par l'ECAB est confirmée. II. Les frais de procédure, par CHF 2'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 10 janvier 2020/dhe Le Président : La Greffière :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.