

BGer 1C 51/2011 vom 11. Januar 2012

Bundesgericht, 2012-01-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_51_2011

FR: TF 1C 51/2011 du 11 janvier 2012

IT: TF 1C 51/2011 del 11 gennaio 2012

Regeste

Permis de construire | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, auxquels renvoie l'art. 34 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700; ATF 133 II 353 consid. 2 p. 356, 249 consid. 1.2 p. 251). Aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'est réalisée. C._____, A._____ et B._____ ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente et sont particulièrement atteints par la décision attaquée, qui annule le permis de construire qu'ils avaient obtenu et pose de nouvelles exigences reportant la réalisation de leur projet; ils ont donc un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification, de sorte qu'ils ont la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. La qualité pour agir de D._____, qui n'a pas participé à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal, peut dès lors rester indéterminée et il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2.1

La loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau a pour but la protection contre l'action dommageable des eaux, en particulier celle qui est causée par les inondations, les érosions et les alluvionnements (protection contre les crues; art. 1 al. 1 LACE). La protection contre les crues incombe aux cantons (art. 2 LACE). En vertu de l'art. 3 LACE, les cantons assurent la protection contre les crues en priorité par des mesures d'entretien et de planification (al. 1). Si cela ne suffit pas, ils prennent les autres mesures qui s'imposent telles que corrections, endiguements, réalisation de dépotoirs à alluvions et bassins de rétention des crues ainsi que toutes les autres mesures propres à empêcher les mouvements de terrain (al. 2). Les mesures doivent être appréciées compte tenu de celles qui sont prises dans d'autres domaines, globalement et dans leur interaction (al. 3). L'art. 21 al. 1 de l'ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (OACE; RS 721.100.1) charge les cantons de désigner les zones dangereuses. Selon l'art. 21 al. 2 OACE, qui était en vigueur jusqu'au 31 mai 2011, ils déterminent également l'espace minimal des cours d'eau nécessaire à la protection des crues et à la préservation des fonctions écologiques. La détermination de l'espace minimal du cours d'eau est maintenant mentionnée dans le nouvel art. 36a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20), entré en vigueur le 1er janvier 2011, par renvoi de l'art. 21 al. 3 OACE. Le nouvel art. 41a de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201), en vigueur depuis le 1er juin 2011, est plus précis que l'art. 21 al. 2 OACE qu'il a remplacé. L'appréciation du cas d'espèce serait toutefois la même sous l'angle

de cette nouvelle disposition que sous celui de l'ancien art. 21 al. 2 OACE . La planification des mesures de protection contre les crues peut se faire selon deux types d'intervention diamétralement opposées: intervention par des mesures passives dans la zone exposée au danger, visant à adapter l'affectation actuelle ou projetée au danger (et ainsi minimiser les dégâts potentiels), ou intervention par des mesures actives, dont le but est de réduire le danger existant en fonction de l'affectation actuelle ou projetée et d'intervenir au niveau de la source du danger, respectivement dans la zone exposée au danger (et ainsi minimiser le potentiel de danger). Le choix des mesures à prendre au cas par cas porte souvent à discussion. Cela étant, les principes régissant ce choix sont fixés sans ambiguïté, non seulement dans la LACE, mais aussi dans la LAT et la LFo. Ces lois préconisent de manière concertée que la protection contre les dangers naturels se fasse prioritairement par des mesures préventives, à savoir par un entretien approprié des cours d'eau et des forêts protectrices ainsi que par des mesures d'aménagement du territoire. Un accroissement du potentiel de dommage sera ainsi circonscrit, voire évité, en renonçant à exploiter les territoires dangereux, en assurant la protection des objets particuliers ou en délimitant des zones libres d'affectation et des zones inondables. Car il est bien plus judicieux de procéder à un aménagement local du territoire et à un aménagement des sites qui prennent au sérieux les dangers naturels et qui laissent des espaces libres en cas d'événements extrêmes, que d'ériger et d'entretenir des ouvrages de protection onéreux pour assurer la protection d'agglomération ou d'infrastructures. Des mesures de protection n'ont leur raison d'être que lorsque l'entretien rationnel d'installations de protection existantes, les efforts d'aménagement du territoire, la protection des objets ainsi que l'entretien des forêts ne permet pas d'atteindre les buts fixés (Directives fédérales "Protection contre les crues des cours d'eau", Berne 2001, p. 49, 54 et 58; Message du 25 mai 1988 relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, FF 1988 II 1293, p. 1350 s.). L'identification de la situation de danger est le préalable aux mesures d'aménagement du territoire. Dans ce but, les cantons élaborent les documents de base nécessaires relatifs aux dangers. La planification dans les territoires dangereux présuppose l'existence de cartes des dangers, à tout le moins de cartes indicatives des dangers. La carte indicative des dangers sert, d'une part, à établir le plan directeur et, d'autre part, à examiner les demandes de permis de construire hors des zones à bâtir ainsi qu'à fixer les priorités pour l'élaboration des cartes des dangers. Quant à la carte des dangers, elle donne un aperçu détaillé de la situation échelonné en cinq degrés de danger, en fonction de l'intensité et de la probabilité de l'occurrence. Dans les zones de danger élevé (rouge), la construction ou l'agrandissement de bâtiments ou d'installations, abritant des personnes ou des animaux, sont interdits. Dans les zones de danger moyen (bleu), les constructions sont autorisées sous conditions; ces dernières doivent être fixées, en fonction de chaque type de danger, dans les règlements de construction et de zones. Dans les zones de danger faible (jaune), les propriétaires doivent être sensibilisés aux dangers existants et aux mesures possibles pour prévenir les dégâts; des mesures de protection pour les objets sensibles doivent faire l'objet d'une planification spéciale. Enfin, dans le cadre de la protection contre les crues, il est également procédé à un examen de la situation de danger concernant les événements très rares (danger résiduel); les surfaces concernées sont représentées en hachuré jaune-blanc. Sont représentées en blanc les zones pour lesquelles il n'existe pas de danger en l'état actuel des connaissances (Recommandation fédérale "Aménagement du territoire et dangers naturels", Berne 2005, p. 15 ss; Directives fédérales "Protection contre les crues des cours d'eau", Berne 2001, p. 46). L'autorité qui prend une décision ayant des

effets sur l'organisation du territoire (p. ex. l'octroi d'un permis de construire) a l'obligation d'établir les faits en tenant compte de la carte des dangers, même si son contenu n'a pas encore été intégré dans le plan directeur et dans le plan d'affectation. A défaut, sa décision est entachée d'irrégularités, car les faits n'ont pas été établis correctement (Recommandation fédérale "Aménagement du territoire et dangers naturels", Berne 2005, p. 32).

E. 2.2

L'art. 12 LACE charge les cantons d'assurer l'exécution de la loi sur l'aménagement des cours d'eau (al. 1) et en particulier d'édicter les prescriptions nécessaires (al. 2). En vertu de l'art. 25 OACE, les cantons ont un délai de cinq ans depuis l'entrée en vigueur de la LACE pour édicter les dispositions d'exécution. Ce délai est arrivé à échéance le 1er janvier 1998, compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi au 1er janvier 1993 (ACF du 13 janvier 1993). Lors de l'octroi de l'autorisation de construire litigieuse par la commune de Montreux, le 1er décembre 2006, le canton de Vaud n'avait pas encore adopté de dispositions d'application du droit fédéral concernant l'aménagement des cours d'eau. La loi cantonale du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public (ci-après: la LPDP) a été modifiée pour introduire le 11 novembre 2008 aux art. 2 à 2g les dispositions concernant la préservation de l'espace nécessaire aux cours d'eau; en outre, la modification précise à l'art. 2h LPDP la procédure d'établissement des cartes de danger "eau". Aux termes de cette disposition, les communes établissent les cartes de dangers liées aux eaux, en se conformant aux recommandations de la Confédération, du service en charge du domaine des eaux, ainsi que des autres services spécialisés (al. 1). Elles tiennent compte des cartes de dangers dans leur planification et prennent les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des biens importants (al. 4).

E. 3

En l'espèce, il n'est pas contesté que la parcelle litigieuse est située en zone de danger de crues. Même si le canton de Vaud n'avait pas encore adopté de dispositions d'application du droit fédéral concernant l'aménagement des cours d'eau et que les cartes de zone de danger n'étaient pas encore établies à l'époque de l'octroi du permis de construire, l'autorité compétente n'était pas dispensée d'examiner si le projet de construction respectait les prescriptions fédérales déterminantes en matière de protection contre les dangers naturels. Dès qu'elle dispose d'indices donnant à penser qu'un secteur est éventuellement menacé par de tels dangers, l'autorité est en effet tenue de procéder à des investigations complémentaires avant de rendre sa décision, que les documents de base aient déjà été ou non transposés en termes d'aménagement du territoire. C'est donc en vain que les recourants se plaignent de l'absence de base légale permettant au Tribunal cantonal de mandater un expert en cours d'instruction pour déterminer si la parcelle en cause était soumise à des dangers particuliers. De même, il importe peu que l'art. 2h LPDP ne soit entré en vigueur qu'après la décision de la municipalité de Montreux accordant le permis de construire, étant précisé par ailleurs que, contrairement à ce que soutient le recourant, le Tribunal cantonal n'a pas fondé sa décision de refus du permis de construire sur la base de cette disposition.

E. 4.1

Il ressort de l'expertise Y. _____ du 22 mai 2007 et de la carte locale des dangers établie à cette occasion que, s'agissant du danger d'inondation et d'érosion, la majeure partie de la parcelle en cause est située en zone de danger résiduel. La zone située en bordure de la Baye de Clarens est placée en zone d'interdiction de construire à cause des risques d'érosion de

berge. Pour réduire l'impact d'une éventuelle érosion de berge sur l'aval du cours d'eau, l'expert propose de supprimer les murs de berge existants de manière à coucher les berges. L'expertise Y. _____ n'évalue pas le danger d'inondation dû à un glissement de terrain concomitant, sis en rive droite de la Baye de Clarens situé en face du projet litigieux. Le professeur F. _____ a dès lors été mandaté pour examiner les interactions entre le cours d'eau et le glissement de terrain. Selon le rapport du 27 août 2008, l'importance du volume de roche en cause (env. 12'000 m³) est de nature à provoquer un rehaussement du fond du lit et même de l'obstruer, au moins partiellement, en provoquant des inondations en amont sur le terrain des constructeurs. Ce scénario serait de très faible probabilité. Aux dires de l'expert, la confortation du pied du glissement par des ancrages assurerait toutefois, en supprimant le risque d'embâcle lié à un glissement, une protection étendue à l'aval du site du projet. Le Tribunal cantonal a considéré que le rapport d'expertise du bureau Y. _____ permettait d'apprécier la zone de danger concernant les inondations, l'érosion et les laves torrentielles, de manière conforme aux directives fédérales, sans toutefois inclure le facteur d'influence du risque d'obstruction du chenal par des glissements de terrain. C'est pourquoi les données de ce rapport ne constituaient pas une base suffisante pour permettre aux autorités cantonales de statuer sur les autorisations spéciales relevant de leur compétence. Les autorités responsables de l'élaboration de la carte de dangers devaient étudier les probabilités et les fréquences des dangers liés aux glissements de terrain, pour déterminer ensuite dans quelle mesure le scénario d'un glissement de terrain lié à une crue devait être pris en considération et pourrait intervenir ou influencer la délimitation des différentes zones de danger. Le raisonnement des juges cantonaux ne saurait être suivi. En effet, en l'état de l'art actuel et selon les connaissances raisonnables que l'on peut avoir du bassin versant concerné, les études réalisées par le bureau Y. _____ et le professeur F. _____ répondent largement à la problématique de cartographie des dangers. Les aléas géologiques majeurs sont implicitement contenus dans les rapports Y. _____, notamment par les risques d'embâcles; la superposition des dangers est ainsi intégrée. De même, les experts du groupement E. _____ ont considéré que des embâcles générés par des glissements de terrain, supérieurs à ceux considérés par Y. _____, ne semblaient pas réalistes. Le rapport Y. _____ du 22 mai 2007, et la carte des dangers qui en découle, peut dès lors être admis pour la parcelle en cause (cf. note de synthèse du 16 mai 2011 p. 10; cf. également déterminations du SESA du 6 avril 2011). L'Office fédéral de l'environnement partage d'ailleurs les conclusions des experts du groupement E. _____ relatives à l'appréciation des dangers, tout en faisant certes des réserves par rapport aux mesures qui y sont recommandées (cf. consid. 4.2 ci-après). Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que l'expertise du professeur F. _____ ne conduit pas à une modification de la carte des dangers établie par le bureau Y. _____ SA conformément aux directives fédérales en la matière et que cette carte des dangers constitue une base suffisante pour les autorités cantonales ou communales chargées de délivrer les autorisations nécessaires.

E. 4.2

L'Office fédéral estime toutefois que les interventions techniques préconisées par les experts sont contraires au principe fondamental du droit fédéral de l'aménagement des cours d'eau qui tend à maîtriser en priorité les risques par des mesures de prévention et de planification. A son avis, les mesures et travaux nécessaires de protection des bâtiments dans le cours d'eau pour protéger ceux-ci si une crue provoque des érosions ne respectent pas la primauté accordée aux mesures de planification dans l'aménagement du territoire pour prévenir les dangers naturels liés au régime des eaux. La construction n'existant pas

encore, le danger d'érosion devrait être écarté par une distance de construction au cours d'eau adaptée. Or, il ressort du dossier qu'aucune mesure de sécurisation ne sera entreprise dans l'espace réservé aux eaux. Le SESA a par ailleurs précisé, dans ses déterminations du 31 août 2011, que les risques d'érosion des berges sont contenus dans l'espace cours d'eau défini par la loi cantonale et que des mesures ultérieures de protection contre l'érosion des berges ne seront pas nécessaires. De plus, la carte des dangers indique que les bâtiments prévus sur la parcelle litigieuse sont entièrement situés en zone de danger résiduel, seules quelques places de parc se trouvant en zone de danger faible, voire moyen. Aucune mesure de protection des bâtiments n'est dès lors nécessaire et les immeubles projetés peuvent être édifiés sans procéder au préalable à des travaux dans le cours d'eau. Les travaux de sécurisation préconisés par les experts ne sont ainsi pas contradictoires avec les principes de la LACE, dans la mesure où ils interviennent dans un deuxième temps et constituent une protection supplémentaire pour réduire un risque résiduel. Le projet litigieux, qui tient compte de la carte des dangers élaborée pour le périmètre concerné, est dès lors conforme à la législation fédérale relative à l'aménagement des cours d'eau, en particulier à l'art. 3 LACE.

E. 5

Dans un deuxième temps, le Tribunal cantonal a estimé que l'autorisation de construire litigieuse ne pouvait être octroyée au motif que le PEP "La Foge" pourrait ne plus être adapté aux nouvelles circonstances qui résultent à la fois de la délimitation de la zone de danger et des impératifs liés à la protection du cours d'eau contre les crues. L'adoption de la carte des dangers nécessite une modification du plan d'affectation lorsque la destination du sol est incompatible avec le niveau de danger ou lorsque les règles de construction ne tiennent pas compte des caractéristiques du danger répertorié. La constatation qu'une zone à bâtir jusqu'alors considérée comme sûre se trouve dans une zone de danger constitue en effet une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT requérant une révision de l'aménagement local. En l'espèce, la délimitation de la zone de danger et les impératifs liés à la protection du cours d'eau contre les crues ont été examinés sur la base de plusieurs rapports d'expertise et ont abouti à la carte des dangers Y._____. Selon cette carte, les bâtiments projetés se situent hors d'une zone menacée, soit dans la zone de danger résiduel. Rien ne s'oppose dès lors à leur construction et les autorités compétentes ne sont pas tenues d'attendre une éventuelle modification du PEP "La Foge" pour délivrer les autorisations requises, puisqu'elles doivent tenir compte de la carte des dangers même lorsque son contenu n'a pas encore été intégré dans le plan d'affectation.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent à une admission du recours, le Tribunal cantonal s'étant fondé sur une mauvaise application du droit fédéral pour annuler l'autorisation de construire délivrée par la municipalité de Montreux le 10 janvier 2007. L'arrêt attaqué du 24 décembre 2010 doit dès lors être annulé, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les griefs des recourants relatifs à la violation de la garantie de la propriété et à l'application arbitraire du droit cantonal, qui n'ont d'ailleurs pas de portée propre en l'espèce. Le dossier doit être renvoyé à la municipalité de Montreux pour qu'elle statue à nouveau sur la demande d'autorisation de construire des recourants, après avoir requis les éventuelles autorisations spéciales cantonales nécessaires, en particulier celle de l'ECA. Les frais judiciaires sont mis à la charge des intimées qui succombent (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Elles verseront en outre une indemnité de dépens aux recourants qui ont eu recours à un avocat (art. 68 al. 2 LTF),

pour la procédure devant le Tribunal fédéral et devant le Tribunal cantonal (art. 68 al. 5 LTF).

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