

# VD\_OMNI AC.2009.0105 vom 24. Dezember 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-12-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2009.0105](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0105)

FR: VD\_OMNI AC.2009.0105 du 24 décembre 2010

IT: VD\_OMNI AC.2009.0105 del 24 dicembre 2010

## Regeste

PRO NATURA c/ Municipalité de Montreux, RAMSEIER, GUDET, BIJELIC, SESA, CCFN, ECA, SFFN | La délimitation d'une zone de danger qui touche une zone à bâtir nécessite une modification du plan d'affectation. La zone à bâtir, légalisée dans l'ignorance des données scientifiques sur les dangers naturels menaçant le terrain, ne répond pas à la condition de l'aptitude à la construction posée par l'art. 15 1ère phrase LAT (terrain propre à la construction), et elle n'est pas conforme à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

## Erwägungen

### E. 1

La qualité pour recourir des associations Pro Natura Vaud et Pro Natura Suisse n'est pas contestée par les parties, à juste titre. En effet, le droit de recours de l'association Pro Natura Vaud se fonde sur l'art. 90 de la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 juin 1969 (LPNMS; RSV 450.11). La qualité pour recourir doit être reconnue aux associations d'importance cantonale qui se vouent à la protection de la nature sur la base de l'art. 90 LPNMS lorsque les intérêts protégés par cette législation sont en cause (AC.2009.0209 du 26 mai 2010 et les arrêts cités), ce qui est le cas en l'espèce; en effet, le projet de construction touche la rive boisée du cours de la Baye de Clarens, porté à l'inventaire cantonal des sites au sens des art. 12 ss LPNMS, sous n° 182. L'association Pro Natura Vaud a également qualité pour soulever le grief du contrôle incident du plan d'affectation pour le motif que ce dernier ne répond plus aux nouvelles exigences applicables en matière de protection de la nature (voir arrêt AC.2007.0019 du 16 avril 2008 consid. 4b). L'association Pro Natura Suisse a aussi qualité pour recourir en application de l'art. 12 al. 1 let. b de la loi fédérale sur la protection de la nature du 1er juillet 1966 (LPN; RS 451), en relation avec l'art. 1 er chiffre 3 de l'annexe à l'ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement, des dangers naturels ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO; RS 814.076).

### E. 2

et 10 m avec une vitesse moyenne de déplacement de 2 à 10 cm par année. Plus en amont, au sud du lieu-dit « Chantemerle » sur le territoire de la Commune de Blonay, une surface encore plus importante de glissement longe la rive droite de la Baye de Clarens sur plusieurs centaines de mètres comprenant des secteurs actifs et même très actifs avec une vitesse de glissement supérieure à 10 cm par an. On retrouve, plus en amont, deux glissements très actifs longeant la rive gauche de la Baye de Clarens, entre les lieux-dits « Chantemerle » et « Thoinex », et plus haut encore, d'importantes surfaces de glissements peu actifs et actifs, notamment au lieu-dit « Crosat ». Selon la directive fédérale, l'obstruction du cours d'eau par de tels glissements constitue une menace réelle à l'aval par

le risque de rupture accompagné de l'onde de submersion qui en résulte et pouvant affecter non seulement le terrain des constructeurs, mais encore toutes les habitations à l'aval, situées à proximité du cours d'eau dans l'agglomération fortement urbanisée de Clarens. c) Ces zones de glissement font donc partie des facteurs d'influence qui doivent être pris en considération dans le cadre de l'élaboration de la carte de dangers selon la directive « Protection contre les crues ». L'élaboration de la carte de dangers doit s'étendre sur l'ensemble du bassin versant de la Baye de Clarens qui touche les Communes de Montreux et de Blonay, et l'étude nécessite donc des investigations sur les risques de glissements de terrain à prendre en considération. Le rapport d'expertise de juin 2007 sur les dangers liés à la Baye de Clarens au lieu-dit « Les Bonnettes » a été limité par le tribunal à l'aspect purement hydraulique soulevé par les associations recourantes et il ne prend donc pas en considération les dangers liés à la géologie, tels que les glissements de terrain (page 1, chiffre 1.1 du rapport). Le rapport d'expertise permet ainsi 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. La prise en compte de tels risques nécessite une étude plus approfondie à réaliser sur l'ensemble du bassin versant et les caractéristiques des glissements existants. C'est pourquoi les données qui résultent du rapport d'expertise, complètes en ce qui concerne l'aspect hydraulique, ne constituent pas une base suffisante pour permettre aux autorités cantonales de statuer sur les autorisations spéciales relevant de leur compétence, tant que la délimitation de la zone de danger ne tient pas compte des facteurs d'influence liés aux glissements de terrain situés en amont de la parcelle des constructeurs. Les autorités responsables de l'établissement de la carte de dangers doivent étudier les probabilités et fréquences des dangers liés aux glissements de terrain mentionnés ci-dessus, comme le professeur Aurèle Jean Parriaux l'a fait pour le glissement situé sur la rive droite de la Baye de Clarens dans son rapport du 27 août 2008, pour déterminer ensuite dans quelle mesure le scénario d'un glissement de terrain lié à une crue doit être pris en considération et pourrait intervenir ou influencer la délimitation des différentes zones de dangers.

### **E. 3**

a) La parcelle des constructeurs est classée en zone à bâtir par le PEP « La Foge ». Les associations recourantes estiment que ce plan, relativement ancien, devrait être modifié et ne serait plus adapté aux nouvelles exigences légales. A cet égard, le tribunal avait considéré dans l'arrêt du 16 avril 2008 que le PEP « La Foge » comportait d'importantes lacunes en ce qui concerne la délimitation de l'aire forestière et la désignation des biotopes dignes de protection; ces lacunes pouvaient toutefois être compensées au moyen des conditions fixées par les autorisations spéciales du Service des forêts, de la faune et de la nature et du Centre de Conservation de la faune et de la nature (arrêt AC.2007.0019 du 16 avril 2008 consid. 4e aa/bb). Le tribunal avait laissée ouverte la question de savoir si le PEP « La Foge » tenait suffisamment compte des exigences spécifiques du droit fédéral sur l'aménagement des cours d'eau, en ce qui concerne notamment la détermination de l'espace minimal du cours d'eau, en l'absence d'une autorisation cantonale sur ce point (arrêt AC.2007.0019 précité consid. 4 e/cc). En revanche, le tribunal n'a pas examiné la question de savoir si le PEP « La Foge » répondait aux exigences spécifiques applicables en matière de zones de dangers. b) La condition fondamentale pour qu'un terrain puisse être classé en zone à bâtir est qu'il soit « propre à la construction » (art. 15 1<sup>ère</sup> phrase de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire; LAT, RS 700; FF 1978 I 1026; ATF 113 Ia

450 consid. 4c). Cette condition est remplie lorsque les qualités du terrain répondent aux exigences que pose l'utilisation prévue. Il s'agit d'une part de la qualité du terrain et de sa situation de fait (topographie, exposition, climat, etc.), c'est-à-dire des données naturelles (voir art. 1<sup>er</sup> al. 1 3<sup>ème</sup> phrase LAT). Pour apprécier si un terrain est propre à la construction dans une région exposée aux dangers de glissements de terrain, le Tribunal fédéral a jugé, dans un arrêt publié aux ATF 114 Ia 245 ss, qu'il fallait examiner si le danger était si grand qu'il faille considérer la région comme impropre à la construction. Dans cette affaire, les experts avaient estimé que les perspectives de succès de travaux de consolidation du glissement étaient mauvaises et impropres à garantir la sécurité. L'autorité de planification ne pouvait donc attendre, pour apprécier le caractère constructible du terrain, que les travaux proposés se révèlent après coup impropres à garantir la sécurité ou que des dommages se soient effectivement produits (ATF 114 Ia 245 consid. 6 p. 252 ss). Les terrains exposés à des dangers naturels élevés ne sont pas propres à la construction au sens de l'art. 15 1<sup>ère</sup> phrase LAT; en effet, aucune construction ni extension de bâtiment n'est admissible en zone de danger élevé selon la recommandation « Aménagement du territoire et dangers naturels », publiée en 2005 par les Offices fédéraux du développement territorial, des eaux et de la géologie, ainsi que de l'environnement, des forêts et du paysage (p. 27 de la recommandation, voir aussi ATF Ia.171/2000 du 16 août 2000 consid. 3 et les références citées). La présence d'une zone de danger élevé (rouge), sur un terrain classé en zone à bâtir, a pour conséquence de rendre la zone à bâtir non conforme au droit fédéral sur l'aménagement du territoire. Le classement dans la zone à bâtir a alors été adopté dans l'ignorance d'une donnée essentielle sur l'aptitude à la construction du terrain, et le statut de zone à bâtir de ce terrain n'était vraisemblablement pas conforme à la règle de l'aptitude à la construction posée par l'art. 15 LAT. Le statut constructible résulte d'un défaut d'informations scientifiques et techniques sur les dangers naturels auxquels le terrain était probablement déjà exposé lors de la procédure d'approbation du plan d'affectation. c) En l'espèce, le PEP « La Foge » a été adopté en 1977, avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire le 1<sup>er</sup> janvier 1980, et il fait partie des plans d'affectation visés par l'art. 35 al. 3 LAT. Le contrôle incident d'un tel plan à l'occasion d'une demande de permis de construire est admissible lorsque les circonstances se sont modifiées à un tel point qu'une adaptation du plan est nécessaire (voir ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105). A cet égard, la délimitation d'une zone de danger qui toucherait la parcelle des constructeurs serait une circonstance nouvelle qui nécessiterait un changement du plan d'affectation. La partie de la zone à bâtir prévue par le PEP « La Foge » qui pourrait être grevée par des zones de dangers élevés (rouge) ne serait alors plus conforme à l'art. 15 1<sup>ère</sup> phrase LAT. Par ailleurs, la directive fédérale « Protection contre les crues » insiste sur la nécessité d'une approche globale de l'ensemble du cours d'eau et de son bassin versant pour apprécier les situations de danger, identifier les déficits écologiques et y remédier. Une protection contre les crues durable doit laisser suffisamment d'espace pour le développement d'une diversité naturelle des structures pour les habitats aquatiques, amphibiens et terrestres et créer des liaisons entre les habitats. L'un des principes proposés par la directive consiste à retenir l'eau où cela est possible et à l'évacuer si cela est nécessaire. Selon ce principe, les débits de crue devraient être retardés dans des zones de rétention afin de pouvoir écarter les pointes de crues. Les zones naturelles de rétention de crues doivent donc être préservées, le cas échéant, reconstituées. La protection contre les crues est ainsi assurée avec un minimum d'intervention sur le milieu naturel. Le PEP « La Foge » a toutefois été conçu et adopté avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur

l'aménagement des cours d'eau du 21 juin 1991 (LACE; RS 721.100; voir aussi arrêt AC.2007.0019 du 16 avril 2008 consid. 4b) et il ne tient pas compte du concept de lutte contre les crues de la directive fédérale « Protection contre les crues ». Ainsi, il se pose aussi la question de savoir si la partie de la zone à bâtir prévue par le PEP « La Foge » de 1977 le long de la Baye de Clarens devrait ou non être réexaminée pour prendre en considération les dispositions fédérales concernant l'aménagement des cours d'eau et les impératifs de protection contre les crues. d) Cela étant précisé, le tribunal constate que le canton de Vaud n'a pas encore légiféré sur la question de la prise en compte des cartes de dangers dans les procédures de demande de permis de construire (art. 103 ss de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions; LATC, RSV 700.11) et celles concernant les plans d'affectation (art. 56 ss LATC). Il est vrai que la jurisprudence a précisé qu'il appartenait à l'Etablissement cantonal d'assurance de déterminer si un projet de construction pouvait ou non être autorisé dans une zone de danger rouge, c'est-à-dire les territoires dont il est connu par expérience ou dont il est possible de prévoir qu'ils comportent un risque d'éboulement, de glissement de terrain, d'avalanche, d'inondation ou de phénomènes naturels similaires représentant un danger considérable pour la vie et la propriété. Le tribunal avait relevé à ce sujet que les restrictions graves au droit de propriété qui résultent d'une zone de danger devaient pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (AC.2009.0027 du 8 janvier 2010 consid. 2). Pour éviter les incertitudes qui résultent de la situation actuelle et pour donner aux propriétaires concernés la possibilité de contester la délimitation et la prise en compte de la zone de danger, que ce soit dans la procédure de demande de permis de construire que dans le cadre de la procédure d'adoption d'un plan d'affectation (voir arrêt AC.2009.0091 du 17 février 2010 consid. 3c), il serait possible d'adopter des règles claires dans la LATC. Par exemple, le canton de Berne a modifié en janvier 2009 la loi sur les constructions du 2 juin 1985 (LCBe; RSB 721.0) dans le but de préciser les effets juridiques des cartes de dangers dans le cadre d'une demande d'autorisation de construire (art. 6 LCBe), et pour réglementer la mise en œuvre de la prise en compte de ces zones lors de la procédure d'approbation des plans d'affectation (art. 71 LCBe). Quoiqu'il en soit, l'art. 89 LATC interdit toute construction sur un terrain qui ne présente pas une solidité suffisante ou qui est exposé à des dangers spéciaux tels que l'avalanche, l'éboulement, l'inondation et les glissements de terrain, avant l'exécution de travaux propres, à dire d'experts, à le consolider ou à écarter ces dangers; cette disposition précise que l'autorisation de construire n'engage pas la responsabilité de la commune ou de l'Etat. Le législateur cantonal laisse au propriétaire constructeur la responsabilité de prendre toutes les mesures propres à consolider le terrain ou à écarter les dangers de glissement, que le terrain soit situé en zone à bâtir ou hors des zones à bâtir. Ainsi, même si le terrain est classé en zone à bâtir, il appartient au constructeur de prouver que les mesures de sécurité sont prises pour écarter tout danger (voir notamment les arrêts AC.2009.0082 du 26 février 2010 consid. 2a, AC.2008.0290 du 9 octobre 2009 consid. 3a, AC.2007.0277 du 16 décembre 2008, AC.2006.0098 du 22 décembre 2006 consid. 5a, AC.2003.0104 du 2 mars 2004 consid. 7c, AC.1995.0157 du 24 décembre 1997).

#### **E. 4**

a) En définitive, le tribunal constate que les autorités cantonales appelées à se prononcer sur les autorisations spéciales requises en matière de dangers naturels ne disposent pas des informations suffisantes en l'absence d'une carte de dangers établie conformément à la directive fédérale « Protection contre les crues », c'est-à-dire en tenant compte des facteurs d'influence liés aux glissements de terrain. De plus, 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, qui impliquent notamment la délimitation d'espaces de protection ou de retenue suffisants, en fonction d'un concept global de l'ensemble du cours d'eau dans son bassin versant. Le recours doit donc être admis et la décision attaquée annulée. b) Il appartient encore au tribunal de statuer sur les frais et dépens. Les frais d'expertise ont été nécessités par l'absence d'une carte de dangers. Toutefois, le mandat donné à l'expert par le tribunal était trop limité et ne permettait pas, dans les délais fixés, d'entreprendre toutes les démarches, les études et les recherches nécessaires à l'élaboration d'une carte de dangers de manière conforme à l'art. 2h LPDP (disposition qui n'était pas en vigueur au moment de l'expertise). En particulier, le mandat donné à l'expert ne comprenait pas l'analyse des facteurs d'influence de nature géologique. Pour ces motifs, le tribunal estime qu'il se justifie de laisser les frais d'expertise à la charge de l'Etat. Pour les mêmes motifs, le tribunal renoncera à percevoir un émolument de justice et compensera les dépens.

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