

VD_OMNI AC.2015.0227 vom 17. Januar 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-01-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0227

FR: VD_OMNI AC.2015.0227 du 17 janvier 2018

IT: VD_OMNI AC.2015.0227 del 17 gennaio 2018

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____/CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX, Département du territoire et de l'environnement (DTE), Service Immeubles, Patrimoine et Logistique, Direction générale de l'environnement DGE-DIRNA, Office fédéral du développement territorial ARE | Recours contre la révision du PGA de la commune de Montreux en tant qu'elle inclut les quatre parcelles des recourants dans un secteur exposé aux dangers naturels. En 2013, la commune et le canton ont élaboré une carte provisoire des dangers naturels qui situait les terrains des recourants en zone de danger élevé de chutes de pierres et blocs et en zone de danger faible de glissement de terrain spontané. Après la pose d'ouvrages de protection, en 2014, le danger de chutes de pierres et blocs a été requalifié de "résiduel" dans une nouvelle carte avec mesures de protection (carte définitive). La question des dangers est ainsi réglée à satisfaction dans les cartes existantes, sans qu'il y ait lieu de prévoir des mesures de protection supplémentaires dans le nPGA, ni de modifier l'affectation des parcelles des recourants, dont le déclassement est avant tout motivé par la volonté de préserver un monument classé voisin. Recours rejeté sur ce point (consid. 5). Pas de vice dans la procédure de planification du fait que le nPGA approuvé en 2015 se basait à l'époque sur la carte provisoire des dangers naturels. Pour éviter qu'un terrain classé en zone à bâtir soit exposé à un risque qui ne ressortait pas de cette carte, le département cantonal a subordonné sa décision à la transcription de la carte définitive des dangers naturels dans le plan dans un délai de deux ans ainsi qu'à l'examen de toute nouvelle demande de permis de construire sous l'angle de cette carte. Il n'en a donc pas fait abstraction (consid. 6).

Erwägungen

E. 1

a) La procédure d'établissement d'un plan d'affectation communal est définie aux art. 56 ss de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11). A l'issue de l'enquête publique, la municipalité établit à l'intention du conseil de la commune un préavis contenant un résumé des oppositions et des observations, ainsi que des propositions de réponse aux oppositions non retirées (art. 58 al. 2 LATC). Le conseil de la commune statue sur les réponses motivées aux oppositions en même temps qu'il se prononce sur l'adoption du plan et du règlement (art. 58 al. 3 LATC). Le département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (actuellement le DTE) notifie à chaque opposant la décision communale sur son opposition (art. 60 al. 1 LATC). Il décide préalablement s'il peut approuver le plan et le règlement, l'approuver partiellement ou l'écarter (art. 61 al. 1 LATC). La décision communale sur les oppositions et la décision d'approbation préalable du département sont notifiées simultanément par ce dernier (art. 60 al. 1, 3^{ème} phrase LATC). b) Le premier recours

(AC.2015.0227) a été déposé dans le délai de l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), après la notification de la première décision d'approbation préalable du DTE du 10 juin 2015, communiquée avec les décisions du conseil communal des 2 septembre 2009 et 4 septembre 2014. Ces décisions peuvent, ensemble, faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 60 al. 1 et 61 al. 2 LATC). Les recourants sont propriétaires des parcelles n os 5085, 5236, 5238 et 5285 du territoire communal, dont l'affectation est redéfinie par le nPGA, qui inclut ces terrains dans un secteur exposé aux dangers naturels et décline en zone de verdure les parcelles n os 5085, 5238 et 5285. Les recourants ont participé à la procédure précédente en formant opposition pendant l'enquête publique complémentaire. Ils ont donc qualité pour recourir au sens de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, en tant qu'ils contestent la collocation de leurs terrains en secteur de dangers naturels forts et, pour A. _____ et B. _____, en tant qu'elles se plaignent du déclassement en zone de verdure. Les autres conditions de recevabilité énoncées à l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) étant remplies, il y a lieu d'entrer en matière sur le premier recours. c) Le second recours (AC.2017.0042) a également été formé en temps utile (art. 95 LPA-VD), après la notification des décisions du conseil communal du 12 octobre 2016 et du DTE du 10 janvier 2017, adoptant, respectivement approuvant préalablement les dernières modifications apportées au nouveau PGA, parmi lesquelles la distinction entre une zone de verdure urbaine et une zone de verdure paysagère, considérée comme une zone de non-bâti. Les recourantes A. _____ et B. _____ ont participé à cette procédure complémentaire en déposant une opposition lors de l'enquête ouverte en juin 2016. Elles reprochent aux autorités de planification d'avoir, avec la création d'une zone de verdure paysagère inconstructible, pris une mesure destinée uniquement à satisfaire à l'obligation de compenser la création de nouvelles zones à bâtir dans d'autres secteurs du territoire communal. Il n'est pas fréquent que, dans le cadre de la révision d'un plan d'affectation, le département cantonal prenne successivement deux décisions d'approbation préalable, la seconde complétant ou corrigeant la première tandis qu'elle fait l'objet d'un recours au Tribunal cantonal. Dans ces conditions particulières, vu les griefs des recourantes dans leur second recours, il faut considérer que l'objet de la contestation est toujours le même. La recevabilité du second recours, qui est effectivement étroitement lié au premier recours, doit par conséquent être admise.

E. 2

Il n'est pas évident de déterminer la portée de la décision prise en 2017 par le DTE, approuvant préalablement les modifications apportées au nPGA en 2016. Elle pourrait laisser subsister la première décision d'approbation préalable de 2015, légalisant la création d'une zone de verdure sur les parcelles n os 5085, 5238 et 5285 des recourantes, et la compléter en restreignant les possibilités de construire sur ces terrains. Cette seconde décision pourrait toutefois également corriger et remplacer la décision initiale, en mettant en vigueur un nouveau régime d'affectation hors zone à bâtir. Dans une telle situation, la décision de 2015 serait caduque, avec pour conséquence que le recours dirigé contre cette dernière (cause AC.2015.0227) aurait perdu son objet. Or le tribunal peut se dispenser d'examiner cette question puisque, comme on le verra ci-après, le recours dirigé contre la décision du DTE de 2017 (cause AC.2017.0042), qui déploie ses effets dans les deux cas de figure, doit de toute façon être partiellement admis. Il en va dès lors de même pour le recours dirigé contre la décision initiale du département, dans la mesure où il a encore un objet.

E. 3

Dans un premier grief d'ordre formel, les recourants se prévalent d'un vice dans la procédure d'établissement du nPGA, vu les six années écoulées entre l'enquête publique principale (2007) et l'enquête publique complémentaire (2013). Ils invoquent à cet égard le délai de péremption de quatre ans suivant l'enquête principale, applicable à la procédure d'enquête complémentaire relative au permis de construire en vertu de l'art. 72b al. 1 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC (RLATC; RSV 700.11.1). Les recourants relèvent un problème de cohérence et de transparence pour les administrés, du fait que l'enquête de 2013 portait seulement sur les modifications apportées au nouveau plan. La législation cantonale d'aménagement du territoire (LATC et RLATC) ne prévoit cependant pas de délai particulier à l'expiration duquel il ne serait plus possible de soumettre un plan d'affectation à une enquête publique complémentaire, comme le relève à juste titre le conseil communal dans sa réponse au recours. L'argument tendant à appliquer le délai de péremption de quatre ans de l'art. 72b al. 1 RLATC par analogie dans ce cadre, ne convainc pas. On ne voit du reste pas pour quel motif les recourants, dont les terrains ont dans un premier temps été maintenus en zone constructible (zone de coteau B), en 2007, seraient habilités à se plaindre de ce que seules les modifications apportées par la suite au nouveau PGA ont fait l'objet de l'enquête complémentaire de 2013. Ils ont du reste pu, grâce aux enquêtes publiques successives, exercer à chaque étape leur droit d'être entendus et présenter leurs objections aux normes de planification finalement adoptées dans une procédure de révision du PGA qui, à cause de sa complexité, a duré plusieurs années. Partant, ce grief est rejeté.

E. 4

De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: a. ils sont propres à la construction; b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance; c. les terres cultivables ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur.

E. 5

Les recourants s'opposent par ailleurs à ce que leurs parcelles n os 5085, 5236, 5238 et 5285 soient incluses dans un secteur exposé aux dangers naturels. Ils affirment qu'elles sont préservées du risque de chute de pierres grâce aux mesures d'assainissement de la falaise de Gliion qui ont été mises en place en 2014. Ils mettent en avant la localisation de leurs terrains, en dessous de la forêt, de la parcelle n° 5560 de l'autre côté de la rue du Temple, et de la voie publique. Ils soulignent que d'autres biens-fonds à proximité restent en zone à bâtir et estiment que la mesure de déclassement litigieuse est contraire au principe de la proportionnalité. Les recourants affirment encore que la municipalité doit mener une expertise pour démontrer l'existence d'un danger majeur. Le conseil communal et le SDT considèrent que la situation des terrains des recourantes du point de vue des dangers naturels justifie de les déclasser en zone de verdure paysagère. a) La LAT oblige les cantons à désigner, dans leurs plans directeurs, les parties du territoire qui sont gravement menacées par des forces naturelles ou par des nuisances (art. 6 al. 2 let. c LAT). En outre, selon la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFor; RS 921.0) et son ordonnance d'application du 30 novembre 1992 (OFor; RS 921.01), les cantons doivent assurer la sécurité des zones d'avalanches, de glissements de terrain, d'érosion et de chutes de pierres là où la protection

de la population ou des biens d'une valeur notable l'exige, en établissant les documents de base pour la protection contre les catastrophes naturelles, en particulier les cadastres et cartes des dangers (art. 19 LFo et art. 15 OFo). La Confédération a élaboré des directives ainsi que des recommandations concernant les cartes des dangers, notamment la Recommandation fédérale intitulée " Aménagement du territoire et dangers naturels ", établie en octobre 2005 par les Offices fédéraux du développement territorial, des eaux et de la géologie, ainsi que de l'environnement, des forêts et du paysage (disponible sur le site internet de l'Office fédéral de l'environnement <https://www.bafu.admin.ch> : Page d'accueil > Thèmes > Thème Dangers naturels > Publications et études > Recommandation. Aménagement du territoire et dangers naturels; site consulté en août 2018). Ces recommandations proposent une démarche progressive en trois étapes pour l'établissement des cartes de danger; la première étape porte sur l'identification et la description des dangers par l'établissement d'une documentation objective, notamment la carte des phénomènes (qui répertorie et reporte les phénomènes déjà constatés tels qu'avalanches, crues, laves torrentielles, chutes de pierres). La seconde étape est l'évaluation des dangers par l'établissement des cartes des dangers et la troisième l'intégration des données des cartes des dangers dans les plans directeurs et les plans d'affectation (mesures de réduction des dommages), la planification des mesures de protection (réduction des dangers) et l'adoption de plans d'urgence. Les recommandations distinguent aussi la carte indicative des dangers de la carte des dangers: la carte indicative des dangers donne une vue d'ensemble sur la situation des dangers potentiels et une représentation des dangers existants; elle ne comporte pas une différenciation des niveaux de danger. Il s'agit du document de base du plan directeur qui permet de mettre en évidence les conflits potentiels avec des projets de construction. La carte des dangers est beaucoup plus détaillée. Elle identifie et délimite les dangers selon l'état des connaissances scientifiques du moment. Elle doit être mise à jour lorsque la situation se modifie notablement, par exemple à la suite de la construction d'un ouvrage de protection. Elle détermine l'importance des dangers en trois degrés selon leur intensité (faible, moyenne et forte) et leur probabilité (faible, moyenne et élevée). Pour un danger élevé (rouge), les personnes sont en danger aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des bâtiments et il faut s'attendre à une destruction soudaine de ces derniers; la zone rouge correspond à une zone d'interdiction de construire. Pour un danger moyen (bleu), les personnes sont en danger à l'extérieur des bâtiments, mais peu ou pas à l'intérieur; les bâtiments situés en zone bleue peuvent être exposés à de sévères dommages. Le danger est faible (jaune) lorsque le danger pour les personnes est faible ou absent; il faut s'attendre à de faibles dégâts aux bâtiments, mais à des dommages considérables à l'intérieur de ceux-ci. Enfin, les zones de danger résiduel (hachuré jaune blanc) localisent les zones dans lesquelles il existe des dangers avec une très faible probabilité d'occurrence et une forte intensité; il s'agit d'une zone de sensibilisation, mettant en évidence un danger résiduel. L'adoption de la carte des dangers implique une information des autorités, des propriétaires et de la population (art. 4 LAT); elle 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, ce qui peut impliquer une réduction des zones à bâtir mal localisées, situées dans des territoires de danger (arrêt AC.2010.0356 du 27 octobre 2011 consid. 5a et les réf. cit.). Au niveau cantonal, les normes relatives aux cartes des dangers figurent dans la loi du 27 mai 1970 sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels (LPIEN; RSV 963.11), dans la loi du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du

domaine public (LPDP; RSV 721.01), dans la loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFo; RSV 921.01) et dans son règlement d'application du 18 décembre 2013 (RLVLFo; RSV 921.01.1). Le PDCn comporte en outre une mesure E13 sur les dangers, qui a la teneur suivante: " Le Canton établit et tient à jour des cartes indicatives de dangers. Sur cette base les communes élaborent en concertation avec le Canton les cartes de dangers et les plans de mesures d'ici le délai fédéral de 2011. Les autorités intègrent les cartes de dangers et les plans de mesures dans leurs planifications, notamment dans les plans d'affectation. Ces cartes sont mises à disposition du public. La protection des secteurs construits et des ouvrages importants est assurée en priorité. Des dispositions techniques et organisationnelles empêchent l'apparition de nouveaux risques et réduisent les risques existants. Les terrains fortement menacés par des dangers doivent être rendus inconstructibles. Lorsqu'elles sont menacées par un risque élevé ou moyen, les zones d'affectation spéciale (par exemple pour un camping) font l'objet d'études de risques approfondies. En dehors des secteurs construits et lorsque les terrains sont soumis à des dangers moyens, la priorité est donnée au rétablissement des dynamiques naturelles. Le Canton définit les conditions d'affectation à l'urbanisation. " Par ailleurs, le canton de Vaud a édicté en mai 2014 un vade-mecum intitulé " Cartographie des dangers naturels ", le 18 juin 2014 des directives dénommées " Prévention des dangers naturels ", et en novembre 2014 un guide pratique libellé " Prise en compte des dangers naturels dans l'aménagement du territoire et les permis de construire ". Les explications qui précèdent sont à mettre en lien avec l'art. 15 al. 4 let. a LAT, qui prévoit qu'un nouveau terrain peut être classé en zone à bâtir à condition qu'il soit propre à la construction. b) En l'espèce, la carte des dangers naturels qui a été remise à la municipalité en 2013 indiquait que les parcelles des recourants étaient situées dans une zone de danger élevé (rouge) de chutes de pierres et de blocs et dans une zone de danger faible (jaune) de glissement de terrain spontané. Cette carte a dans un premier temps été intégrée dans le règlement communal par le renvoi de l'art. 73 nRPGA, qui exigeait la réalisation d'une expertise pour tout projet de construction situé sur un terrain exposé à des dangers naturels. Cette disposition n'a toutefois pas été approuvée par le DTE en 2015 et elle ne figure donc plus dans la version du nRPGA de janvier 2017. Suite à la première étude des dangers ayant donné lieu à la carte provisoire de 2013, la commune a fait poser des ouvrages de protection sur les parois de la falaise de Glion dans le courant de l'année 2014, afin d'éliminer les obstacles à la construction sur les portions de territoire situées en contrebas. Cette mesure s'est avérée efficace puisqu'elle a permis de requalifier le danger de chutes de pierres et de blocs de "résiduel" dans le secteur considéré (notamment en aval de la rue du Temple), qui reste par ailleurs soumis à un danger de glissement de terrain spontané de degré faible. En d'autres termes, les ouvrages de protection mis en place assurent une protection suffisante des personnes et des biens (importants) dans le secteur, y compris sur les terrains des recourants, qui peuvent désormais être considérés comme propres à la construction au sens de l'art. 15 al. 4 let. a LAT. Ces changements sont consignés dans la carte des dangers avec mesures de protection, approuvée par la DGE en 2017, qui complète la carte des dangers naturels. Il ressort des explications de la DGE et du projet de réalisation des cartes de dangers naturels (" méthodologie CDN-VD ") que cette dernière a produit, que la prise en compte de l'effet d'une mesure de protection n'est pertinente que si cette mesure peut être considérée comme pérenne, ce qui implique qu'elle soit contrôlée et entretenue sur le long terme et remplacée lorsqu'elle n'est plus à même de remplir sa fonction protectrice. L'effet de l'ouvrage de protection et l'évolution du danger dépendent ainsi de la qualité du suivi et de l'entretien

effectués. Si l'effet de la mesure n'est plus avéré, le danger doit être reclassé à son niveau initial. Il est donc essentiel de garder en mémoire le niveau de danger qui prévalait avant l'installation de la mesure de protection. Or en l'espèce, il n'y a aucune raison de douter que la commune examinera et entretiendra à l'avenir les filets, treillis, murs et ancrages de rocher dont elle-même a demandé la mise en place sur la falaise de Glion, dans le but d'assurer la sécurité publique en contrebas. Il faut constater que l'amélioration de la sécurisation du point de vue des dangers naturels, après la réalisation des mesures de protection, n'a pas amené les autorités de planification à réviser le nPGA pour augmenter les possibilités de construire en contrebas. Toutefois, les restrictions aux droits à bâtir sur les parcelles n° 5238 et 5285 et la partie supérieure de la parcelle n° 5085 des recourantes sont motivées depuis l'origine par la volonté de préserver le temple St-Vincent et ses abords, plutôt que par les contraintes ressortant de la carte des dangers naturels. En outre, le danger résiduel de chutes de pierres et de blocs existant à l'heure actuelle n'est pas incompatible avec les mesures d'affectation qui ont été prises, même s'il ne justifie pas en lui-même un déclassement. En tout état de cause, la question des dangers de chutes de pierres et de blocs et de glissements de terrain spontané est réglée à satisfaction dans les cartes de dangers naturels, que la commune a élaborées en collaboration avec le canton. Il n'y a donc pas lieu de prévoir des mesures de protection supplémentaires dans le nPGA, ni d'examiner les mesures d'affectation des parcelles des recourantes au regard du danger existant. Dans ces circonstances, il n'est pas non plus nécessaire de donner suite à la réquisition des recourants tendant à la mise en œuvre d'une expertise portant sur l'état du danger existant sur leurs terrains.

E. 6

Les recourants estiment que la procédure de planification est viciée du fait que le nPGA se basait sur une carte provisoire de dangers naturels quand a été approuvé par le DTE en 2015. Ils affirment que l'exigence de mise en œuvre d'une expertise au stade du permis de construire, prévue par l'art. 73 nRPGA dans sa teneur de l'époque, ne constituait pas une précaution suffisante pour créer de nouvelles zones à bâtir dans des secteurs exposés à des dangers. Les recourants sont d'avis que le département aurait dû attendre que la carte définitive de dangers naturels soit transcrite dans le nPGA avant de l'approuver. Il est vrai que le plan adopté par le conseil communal en 2014 se référait à une première carte de dangers naturels provisoire, élaborée par la commune en collaboration avec plusieurs services de l'Etat. Cette cartographie ne tenait pas compte des ouvrages de protection qui avaient été mis en place sur les parois de la falaise de Glion la même année. Cela étant, le DTE a supprimé le renvoi de l'art. 73 nRPGA à cette carte en 2015. En outre, il a subordonné l'approbation préalable du nouveau PGA à la transcription de la version définitive de la carte de dangers naturels dans le plan dans un délai de deux ans dès sa réception par la commune, en précisant que les demandes de permis de construire devraient être examinées dans l'intervalle en prenant en compte la carte définitive. Il s'agissait là d'une précaution suffisante pour s'assurer qu'un terrain classé en zone à bâtir ne soit pas exposé à un risque qui ne ressortait pas de la carte de dangers naturels provisoire. Aussi, la décision du département tenait compte de l'intérêt des propriétaires fonciers à ce que la nouvelle planification, en voie d'élaboration depuis de nombreuses années, puisse entrer en vigueur malgré les changements en cours sur la question des dangers naturels, dont l'examen avait commencé peu de temps auparavant. La carte définitive de dangers naturels a été transmise à la commune le 15 juin 2015, d'après le SDT. Elle semble avoir été mise à l'enquête publique dans les deux ans qui ont suivi; le contraire n'est en tout cas pas établi,

ni même invoqué par les recourants. La décision d'approbation préalable du nPGA de 2015 ne fait donc pas abstraction de cette carte, et ce grief des recourants doit aussi être rejeté. Pour le surplus, la carte des dangers avec mesures de protection (ou carte définitive) requalifie le danger de chutes de pierres - précédemment considéré comme élevé - de "résiduel" sur les parcelles des recourants, si bien que le recours paraît devenu sans objet dans cette mesure.

E. 7

Les recourantes font enfin valoir que le déclassement de leurs biens-fonds en zone de verdure paysagère constitue un cas d'expropriation matérielle et qu'elles ont le droit d'être indemnisées par la commune. Ces questions n'ont pas à être examinées à ce stade, une demande d'indemnité pouvant être présentée, dans une procédure distincte (cf. art 5 al. 2 LAT, art. 76 LATC), après l'entrée en vigueur de la mesure de restriction litigieuse.

E. 8

Il résulte de ce qui précède que les deux recours doivent être partiellement admis (pour le premier: dans la mesure où il conserve un objet, cf. supra consid. 2), ce qui entraîne l'annulation des décisions attaquées portant sur l'adoption et l'approbation préalable du régime d'affectation des parcelles n os 5085, 5238 et 5285. Le dossier est renvoyé à la commune pour qu'elle complète l'instruction, dans le sens des considérants ci-dessus, et qu'elle rende une nouvelle décision (la nouvelle décision du conseil communal devant ensuite être soumise au département cantonal pour approbation). Dans cette mesure, un émolument de justice réduit est mis à la charge des recourants (art. 49 al. 1, 52 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). Comme les recourants et la commune obtiennent chacun partiellement gain de cause, avec l'assistance d'un avocat, les dépens auxquels ils ont droit sont compensés (art. 55 et 56 al. 2, 91 et 99 LPA-VD).

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