

VD_OMNI AC.2016.0383 vom 2. November 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-11-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0383

FR: VD_OMNI AC.2016.0383 du 2 novembre 2017

IT: VD_OMNI AC.2016.0383 del 2 novembre 2017

Regeste

A. _____, B. _____/Direction du logement, de l'environnement et architecture, Direction générale de l'environnement DGE-DIRNA | Propriétaires d'une parcelle bâtie située à proximité d'un cours d'eau. En 2015, à la suite de fortes précipitations, un glissement de terrain s'est produit sur la parcelle où se trouve le cours d'eau, bien-fonds appartenant à la Ville de Lausanne, glissement qui a eu pour effet d'affaïsser une partie de la parcelle adjacente. En invoquant la protection contre les catastrophes naturelles prévue dans la législation sur les forêts, les propriétaires concernés ont demandé à la Ville de Lausanne de prendre les mesures techniques nécessaires, notamment de faire construire un mur de soutènement, afin d'éviter des glissements de terrain et le ravinement. Décision de refus de la Ville de Lausanne, contestée devant la CDAP. La législation sur les forêts impose des mesures de prévention contre les catastrophes naturelles, afin de protéger la population ou des biens d'une valeur notable. Or, en l'occurrence, les experts consultés par les parties parviennent tous à la conclusion que l'instabilité du terrain ne présente pas de danger pour les recourants, leur bâtiment d'habitation n'étant pas menacé. En outre, le mur de soutènement que les recourants voudraient voir réaliser constitue une mesure de protection individuelle, qu'il leur appartient de prendre en charge en tant que propriétaires. Rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

Erwägungen

E. 1

a) Le Tribunal cantonal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont adressés. Il examine d'office notamment s'il est compétent pour traiter la cause qui lui est soumise (art. 6 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). b) aa) Aux termes de l'art. 92 al. 1 LPA-VD, le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Cette disposition consacre la compétence générale et subsidiaire du Tribunal cantonal en matière de recours de droit administratif. Définie à l'art. 3 al. 1 LPA-VD, la décision est une mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (let. b), ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). La décision est un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier, et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif (ATF 141 II 233 consid. 3.1 p. 235; 135 II 38 consid. 4.3 p. 45 et les réf. cit.; 121 II 473 consid. 2a p. 372). A défaut de compétence décisionnelle, lorsqu'une autorité se détermine ou prend position,

respectivement rejette ou invoque des prétentions à faire valoir par la voie de l'action, sa déclaration n'est pas une décision (cf. arrêt GE.2008.0205 du 4 juin 2009 et la jurisprudence citée in Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise, LPA-VD annotée, 2012, no 4.2 ad art. 3 LPA-VD; voir aussi en droit fédéral l'art. 5 al. 3 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA; RS 172.021]).

Lorsqu'elle rend une décision, l'administration n'agit pas en vertu d'un droit qui lui appartient, mais en vertu d'une compétence qui lui est attribuée par la loi (ATF 137 I 58 consid. 4.3.3 p. 66). Cette distinction est à la base de celle entre le contentieux administratif objectif et subjectif, le premier relevant du juge administratif et le second, des tribunaux civils (cf. Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, 2014, n°209, p. 75). Consacrée par l'art. 1er al. 3 de l'ancienne loi cantonale sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008, cette distinction n'a pas été fondamentalement remise en cause avec l'adoption de la LPA-VD (cf. Exposé des motifs et projet de loi sur la procédure administrative n° 81, mai 2008, pp. 11, 13 et 14).

Si c'est à juste titre que l'autorité intimée n'a pas rendu de décision – à défaut de compétence pour ce faire –, le Tribunal de céans déclare le recours irrecevable faute d'objet (cf. Thibault Blanchard, Le partage du contentieux administratif entre le juge civil et le juge administratif, 2005, p. 185). bb) En l'occurrence, l'autorité intimée estime que l'acte attaqué ne constitue pas une décision, de sorte que le recours est irrecevable. Formellement, le courrier du 26 septembre 2016 ne contient pas toutes les indications qu'une décision doit contenir en vertu de l'art. 42 LPA-VD. Il ne s'agit donc pas d'une décision au sens formel. Il convient toutefois de déterminer si ce courrier constitue matériellement une décision, auquel cas il peut faire l'objet d'un recours au Tribunal de céans. Cette question dépend du point de savoir si l'autorité intimée est habilitée à se prononcer de manière unilatérale, dans l'exercice de la puissance publique, sur les rapports de droit litigieux. Est litigieuse l'obligation de la Ville de Lausanne de faire réaliser à ses frais un mur de soutènement. Selon les recourants, cette obligation découle des art. 37 et 40 de la loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFO; RSV 921.01). Dans l'acte du 26 septembre 2016, l'autorité intimée a nié toute obligation, à la charge de la Ville de Lausanne, fondée sur ces dispositions. Sur la base de l'art. 40 LVLFO (reproduit ci-dessous), norme attributive de compétences et de responsabilités, la Ville de Lausanne est habilitée à rendre des décisions relatives aux mesures de protection à prendre en vertu de cette disposition. C'est ce qu'elle a fait dans l'acte du 26 septembre 2016, en constatant l'inexistence d'une obligation à sa charge de prendre des mesures particulières en vertu des art. 37 et 40 LVLFO. Dans cette mesure, l'acte en question constitue une décision (matérielle) sujette à recours (cf. arrêt AC.1999.0088 du 7 août 2002 consid. 5 s'agissant de l'obligation de prendre des mesures de protection sur la base de l'art. 19 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts [Loi sur les forêts; RS 921.0]). Le fait – allégué par l'autorité intimée dans sa réponse – que l'art. 40 LVLFO ne serait pas applicable en l'espèce n'y change rien, car il s'agit là d'une question de fond et non de recevabilité. Au vu de ce qui précède, le recours est recevable dans la mesure où il porte sur le refus de l'autorité intimée de prendre des mesures de protection sur la base des art. 37 et 40 LVLFO. Il est en revanche irrecevable, dans la mesure où il concerne les prétentions en responsabilité que les recourants ont soulevées à l'endroit de la Ville de Lausanne en sa qualité de propriétaire de la parcelle no 2500, voisine de la leur, prétentions que l'autorité intimée a contestées dans l'acte du 26 septembre 2016. c) La décision attaquée émane du Service des parcs et domaines de la Direction du logement, de l'environnement et de l'architecture de la Ville de Lausanne. La question se pose de savoir si cette décision ne

pouvait pas faire l'objet d'un recours à la Direction précitée ou à la Municipalité, ce qui excluait la compétence de la Cour de céans (cf. art. 92 al. 1 LPA-VD). A cet égard, les Prescriptions municipales concernant la procédure relative aux recours à la Municipalité, du 9 décembre 1980, prévoient ce qui suit aux art. 1 et suivant: "Article premier — Les présentes prescriptions règlent la procédure applicable aux recours à la Municipalité dirigés contre les décisions administratives d'organes communaux, soit: a) d'une direction; b) d'un service au bénéfice d'une délégation de compétence pour autant que la décision ne prévoie pas la possibilité de saisir la direction dont celui-ci dépend. Art. 2. — Le recours à la Municipalité est ouvert contre les décisions administratives des organes mentionnés à l'article premier (ci-dessous désignés les organes communaux) à moins que la loi ou un règlement n'en dispose autrement (art. 18, al. 1 RGP)." En l'occurrence, si la décision attaquée émane du Service des parcs et domaines de la Direction du logement, de l'environnement et de l'architecture de la Ville de Lausanne, c'est la Municipalité qui a répondu au recours. Dans ces conditions, à supposer que la voie du recours à la Municipalité (ou à la Direction) ait été ouverte, il ne se justifie pas de transmettre la cause à cette autorité (ou à la Direction, qui lui est subordonnée) pour qu'elle statue. Par économie de procédure, il convient plutôt d'entrer en matière sur le recours, dans la mesure indiquée ci-dessus, les autres conditions de recevabilité (not. délai de recours [cf. art. 95 LPA-VD] et forme du recours [cf. art. 79 LPA-VD]) étant remplies.

E. 2

a) A titre de mesure d'instruction, les recourants requièrent la tenue d'une inspection locale. La procédure est en principe écrite (art. 27 al. 1 LPA-VD). Toutefois, lorsque les besoins de l'instruction l'exigent, le tribunal peut tenir une audience (art. 27 al. 2 LPA-VD) et procéder à une inspection locale (art. 29 al. 1 let. b LPA-VD). En l'espèce, le recours, dans la mesure où il est recevable, soulève avant tout des questions de droit. En outre, les éléments figurant au dossier permettent au Tribunal de se faire une idée complète et précise des faits pertinents et de la configuration des lieux. Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le Tribunal s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause, sans qu'il soit besoin de procéder à une vision locale, mesure que le droit des parties d'être entendues n'impose d'ailleurs pas (cf. arrêts AC.2014.0416 du 23 février 2016; AC.2012.0186 du 30 juillet 2013; AC.2010.0284 du 11 juillet 2012). b) Dans leur mémoire de réplique, les recourants ont requis "que la Municipalité de Lausanne soit invitée à produire son dossier complet relatif aux mesures en matière de protection contre les dangers naturels". Ils font valoir que les communes "ont eu l'obligation d'établir un dossier, respectivement un rapport, relatif aux dangers naturels concernant leur territoire. Ces documents comprennent des plans qui répertorient les secteurs concernés". Les recourants se réfèrent vraisemblablement à la transcription des données relatives aux dangers naturels dans l'aménagement du territoire, qui fait l'objet de directives adoptées par le Conseil d'Etat le 18 juin 2014 (directives intitulées "Prévention des dangers naturels/Transcription des données relatives aux dangers naturels (DDN) dans l'aménagement du territoire (en zone à bâtir)" et disponibles à l'adresse <<http://www.vd.ch/themes/territoire/dangers-naturels/documentation/>> [consulté le 12 septembre 2017]). Quoi qu'il en soit, les informations relatives aux dangers naturels pertinentes en l'espèce sont librement disponibles sur Internet, sur le site du guichet cartographique cantonal (à l'adresse <www.geo.vd.ch>). A l'appui de leur recours (pièce jointe no 18 du bordereau du 27 octobre 2016), les recourants ont d'ailleurs produit un extrait de la carte des dangers naturels, telle qu'elle peut être consultée sur le site Internet précité. On ne voit pas ce que les documents communaux évoqués par les recourants

apporteraient de plus et ces derniers ne donnent aucune explication à cet égard. Dans ces conditions, la réquisition doit être rejetée.

E. 3

Les cartes de dangers naturels et les analyses de risques sont établies par les communes et les autorités concernées selon les méthodes reconnues en la matière. Lorsqu'il s'agit de la protection d'ouvrages particuliers, les cartes de dangers naturels peuvent être établies par l'autorité directement concernée.

E. 4

Les communes menacées par des dangers naturels organisent un service d'alerte efficace pour prévenir la population en cas de catastrophe naturelle imminente. Elles ordonnent des mesures préventives telles que l'évacuation et le bouclage de la région menacée, ou exceptionnellement le déclenchement artificiel d'avalanches ou le dynamitage de parois rocheuses instables." Les dispositions d'exécution sont contenues dans le Chapitre III, intitulé "Protection contre les catastrophes naturelles (LVLFo, art. 37 à 41)", du règlement d'application de la loi forestière du

E. 8

mai 2012, du 18 décembre 2013 (RLVLFo; RSV 921.01.1). Les art. 36 ss du RLVLFo ont la teneur suivante: "Art. 36 Dangers naturels 1 Les dangers naturels au sens de la loi forestière sont les avalanches, les mouvements de terrain (notamment érosion, coulées de boue, chutes de pierres et de glace, éboulements rocheux) ainsi que les importants dégâts aux forêts liés à des événements météorologiques exceptionnels, mettant en danger la population ou les biens d'une valeur notable. Art. 37 Mesures de prévention 1 Les mesures de prévention s'appuient sur les documents de base et les concepts de mesures. Elles comprennent : a. les mesures d'aménagement du territoire ; b. les mesures sylvicoles ; c. les mesures techniques ; d. les mesures organisationnelles. Art. 38 Mesures d'aménagement du territoire [...] Art. 39 Mesures sylvicoles [...] Art. 40 Mesures techniques 1 Les mesures techniques comprennent notamment : a. les constructions pour empêcher les dégâts d'avalanches et l'aménagement d'installations pour le déclenchement préventif d'avalanches ; b. l'aménagement des ravines et les mesures concomitantes, liées à la conservation des forêts de protection, à prendre dans le lit des torrents (endiguement forestier) ; c. les travaux contre les glissements de terrain superficiels et le ravinement, les drainages nécessaires et la protection contre l'érosion ; d. les travaux de défense et les ouvrages de réception contre les chutes de pierres, de rochers et les éboulements, ainsi que le déclenchement préventif de matériaux instables ; e. les mesures de protection individuelles pour autant qu'elles fassent partie d'un concept de protection global contre les dangers naturels ; f. le transfert dans des endroits sûrs de constructions et d'installations menacées ; g. l'aménagement et l'exploitation de systèmes de mesures et d'alarme ; h. les infrastructures nécessaires à l'entretien des forêts et des ouvrages de protection. 2 Les travaux doivent être combinés, dans la mesure du possible, avec des mesures d'ingénierie biologique et sylvicole. Art. 41 Mesures organisationnelles [...]". En ce qui concerne les mesures de protection servant à réduire les risques dans les secteurs de dangers naturels, les directives du 18 juin 2014 précitées prévoient que les mesures d'ampleur collective doivent être réalisées par les communes, alors que les mesures individuelles sont à la charge des propriétaires concernés (p. 3, 18). cc) Ainsi, les législations fédérale et cantonale sur les forêts imposent de prendre des mesures de

prévention contre les catastrophes naturelles, afin de protéger la population ou des "biens d'une valeur notable" (art. 1 LFo, art. 36 RLVLFO). Selon l'art. 40 al. 1 LVLFO, les mesures doivent servir à se prémunir contre les dangers naturels qui menacent le territoire bâti et mettent la population en danger. b) En l'occurrence, selon les informations ressortant du guichet cartographique cantonal (thème "Dangers naturels"), le vallon du Petit-Flon abrite une forêt à fonction protectrice contre les glissements, comme le relèvent les recourants. La parcelle no 2508 fait toutefois partie de la zone à bâtir sans danger reconnu. En outre, il n'est pas contesté que l'instabilité du terrain au Nord de la parcelle no 2508, où s'est produit le glissement de terrain de mai 2015, ne présente pas de danger pour les recourants et leur famille. De plus, le bâtiment d'habitation n'est pas menacé selon les différents rapports d'experts figurant au dossier. Or, l'art. 19 LFo n'oblige les cantons à prendre des mesures que là où la protection de la population ou des biens d'une valeur notable l'exige (cf. TF 2C_461/2011 du 9 novembre 2011 consid. 5.3), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il en allait différemment dans l'affaire AC.1999.0088 précitée, où le Tribunal administratif – auquel a succédé la Cour de céans – a considéré, en référence à une étude préliminaire établie par l'inspecteur des forêts du 3e arrondissement, que l'art. 19 LFo paraissait a priori applicable (consid. 5). Dans cette affaire, les conditions de stabilité du massif rocheux sur lequel était fondée la maison de l'intéressée n'étaient pas assurées; on ne pouvait en effet exclure une rupture brusque du massif de fondation sous la maison, à courte ou moyenne échéance (partie "Faits", let. B). Par ailleurs, le mur de soutènement que les recourants voudraient voir réaliser constitue une mesure de protection individuelle, qu'il leur appartient de prendre en charge en tant que propriétaires. Il ne s'agit pas, en particulier, d'une mesure de protection individuelle au sens de l'art. 40 al. 1 let. e RLVLFO, dès lors qu'il ne ressort pas du dossier que la Ville de Lausanne aurait développé, pour la zone concernée, un concept de protection global contre les dangers naturels. Dans ces conditions, l'art. 19 LFo et les dispositions cantonales d'exécution – notamment l'art. 40 LVLFO – n'imposent pas à la Ville de Lausanne de faire réaliser à ses frais l'ouvrage (mur de soutènement) dont la construction est préconisée dans les rapports figurant au dossier. La décision entreprise n'est ainsi pas contraire au droit et doit être confirmée. 4. Vu ce qui précède, le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais, solidairement entre eux (cf. art. 49 al. 1, 51 al. 2 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

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