Urteilskopf

140 I 168

14. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause C. et consorts contre Conseil communal de Vully-les-Lacs, Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, Ressources en eau et économie hydraulique et Service du développement territorial du canton de Vaud (recours en matière de droit public) 1C_466/2013 du 24 avril 2014

Regeste (de):
Art. 26 Abs. 1 sowie Art. 36 Abs. 1 und 3 BV; Art. 38 und 38a GSchG; Art. 3 und 4 Abs. 2 WBG; Freilegung eines Baches.

Unter die Erde verlegter, in einem Rohr mit geringem Fassungsvermögen fliessender Bach; häufige Überschwemmungen hangseits des unterirdischen Teils.

Art. 3 und 4 WBG stellen eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Verpflichtung zur Freilegung des Baches im Rahmen einer Änderung des Nutzungsplans dar. Das Gleiche gilt für Art. 38 GSchG (E. 4.1).

Die Freilegung des Baches entspricht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Mit der Vergrösserung der bestehenden Kanalisation liesse sich der angestrebte Schutz vor Überschwemmungen zwar ebenfalls erreichen. Art. 38 Abs. 2 lit. e GSchG sieht jedoch abschliessend die - hier nicht gegebenen - Ausnahmen vom Verbot der Überdeckung von Fliessgewässern vor, so dass das Bundesrecht für diese Alternativmassnahme keinen Raum lässt. Diese Lösung entspricht dem WBG, dem die Bewahrung und Wiederherstellung des natürlichen Verlaufs und der natürlichen Funktionen des Fliessgewässers ebenfalls ein Anliegen ist (E. 4.2).

Regeste (fr):
Art. 26 al. 1 et art. 36 al. 1 et 3 Cst.; art. 38 et 38a LEaux; art. 3 et 4 al. 2 LACE; remise à ciel ouvert d'un cours d'eau.

Cours d'eau enterré s'écoulant dans un tuyau de faible capacité hydraulique; fréquents débordements en amont de la partie souterraine.

Les art. 3 et 4 LACE constituent une base légale suffisante pour imposer la remise à ciel ouvert du ruisseau dans le cadre d'une modification du plan d'affectation. Il en va de même de l'art. 38 LEaux (consid. 4.1).

La remise à ciel ouvert du ruisseau est conforme au principe de proportionnalité. Certes, le redimensionnement de la canalisation existante permettrait également d'atteindre le but de protection contre les inondations. Mais l'art. 38 al. 2 let. e LEaux prévoit exhaustivement les exceptions - non réalisées en l'espèce - à l'interdiction de couverture des cours d'eau, de sorte que le droit fédéral ne laisse pas place à cette mesure alternative. Cette solution est conforme à la LACE, qui se préoccupe également de la préservation et de la reconstitution du tracé naturel et des fonctions naturelles du cours d'eau (consid. 4.2).

Regesto (it):
Art. 26 cpv. 1 e art. 36 cpv. 1 e 3 Cost.; art. 38 e 38a LPAc; art. 3 e 4 cpv. 2 LSCA; messa a cielo aperto di un corso d'acqua.

Corso d'acqua interrato che defluisce in un tubo di debole capacità idraulica; straripamenti frequenti a monte della parte sotterranea.

Gli art. 3 e 4 LSCA costituiscono una base legale sufficiente per imporre la messa a cielo aperto di un ruscello

nel quadro di una modifica del piano di utilizzazione. Lo stesso vale per l'art. 38 LPAc (consid. 4.1).

La messa a cielo aperto di un ruscello è conforme al principio di proporzionalità. Anche il ridimensionamento della canalizzazione esistente permetterebbe di raggiungere lo scopo di protezione contro le inondazioni. L'art. 38 cpv. 2 lett. e LPAc prevede tuttavia esaustivamente le eccezioni - non date nella fattispecie - al divieto di copertura dei corsi d'acqua, di modo che il diritto federale non lascia spazio a tale misura alternativa. Questa soluzione è conforme alla LSCA, che mira pure alla preservazione e alla ricostituzione sia del tracciato sia delle funzioni naturali del corso d'acqua (consid. 4.2).

Sachverhalt ab Seite 169

BGE 140 I 168 S. 169

A. Les parcelles contiguës nos 8288 et 8294 de la commune de Vully-les-Lacs (VD) bordent le lac de Morat au lieu-dit "Les Garinettes" et supportent chacune une maison utilisée comme résidence secondaire. Elles sont traversées par le ruisseau des Ferrages qui, à cet endroit - soit en sa partie avale -, est actuellement sous terre et passe dans un tuyau de 600 mm de diamètre. La capacité hydraulique de ce tuyau est de 0,9 m3, ce qui correspond à un temps de retour d'une année; ce calcul est attesté par des débordements très fréquents à cet endroit. Dans le cadre d'une procédure d'adoption de deux plans partiels d'affectation, le Service vaudois des eaux, sols et assainissements (SESA) - actuellement Direction générale de l'environnement (DGE) - a délivré l'autorisation spéciale pour la remise à ciel ouvert du tronçon aval du ruisseau des Ferrages, et levé l'opposition formée conjointement par C. et D., propriétaires jusqu'en 2013 (plus tard: A. SA) de la parcelle n°8288, ainsi que B., propriétaire de la parcelle n°8294. Par décision du même jour, le Département vaudois de l'intérieur a approuvé les deux plans partiels d'affectation auxquels les propriétaires précités s'étaient également opposés.

B. Par arrêt du 9 avril 2013, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois a partiellement admis le recours formé

BGE 140 I 168 S. 170

par les opposants contre la décision du SESA et l'a réformée en ce sens qu'y est ajoutée la condition que l'accès au garage sis sur la parcelle n°8288 est garanti. Pour le surplus, elle a confirmé cette décision ainsi que les plans partiels d'affectation.

C. Agissant par la voie du recours en matière de droit public, C., D. et B. demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt et de renvoyer la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Leurs griefs sont tous dirigés contre la décision du SESA. (...) Le Tribunal fédéral a rejeté le recours. (extrait)

Erwägungen

Extrait des considérants:

4. Les recourants se plaignent d'une atteinte à la garantie de la propriété. Ils font valoir que cette atteinte ne repose pas sur une base légale suffisante et ne respecte pas le principe de proportionnalité. La garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, soit une loi au sens formel si la restriction est grave, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise (ATF 119 Ia 362 consid. 3a p. 366; ATF 115 Ia 333 consid. 2a p. 336; ATF 108 Ia 33 consid. 3a p. 35). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 135 III 633 consid. 4.3 p. 637; ATF 131 I 333 consid. 4.2 p. 340).

4.1 Les recourants font valoir que l'intervention litigieuse constitue une atteinte grave à leur droit de propriété et que les dispositions invoquées par la cour cantonale ne constituent pas une base légale suffisamment claire et précise pour justifier cette atteinte.

4.1.1 La cour cantonale a retenu que la restriction au droit de propriété reposait directement sur les art. 38 et 38a LEaux (RS 814.20). L'art. 38 LEaux prescrit que les cours d'eau ne doivent ni être couverts ni mis sous terre (al. 1), sous réserve d'exceptions exhaustivement énumérées (al. 2) dont le cas de réfection de tronçons couverts

ou mis sous terre, dans la mesure où un écoulement à l'air libre ne peut pas être rétabli ou causerait d'importants préjudices à l'agriculture (let. e). L'art. 38a LEaux enjoint les cantons de veiller à la revitalisation des eaux. La cour cantonale s'est également référée aux art. 3 et 4 al. 2 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100; ci-après: LACE) ainsi qu'au droit cantonal. La LACE a pour but de protéger des personnes et des biens matériels importants contre l'action dommageable des eaux. L'art. 3 LACE charge les cantons d'assurer 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 de 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. 4 al. 2 LACE précise que, lors d'interventions dans les eaux, leur tracé naturel doit être autant que possible respecté ou, à défaut, reconstitué; les eaux et l'espace réservé aux eaux doivent être aménagés de façon à ce qu'ils puissent accueillir une faune et une flore diversifiée (let. a), que les interactions entre eaux superficielles et eaux souterraines soient maintenues autant que possible (let. b) et qu'une végétation adaptée à la station puisse croître sur les rives (let. c). En exécution de cette loi, l'art. 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (OACE; RS 721.100.1) prévoit que les cantons désignent les zones dangereuses et, ce faisant, tiennent compte des zones dangereuses et de l'espace à réserver aux eaux conformément à l'art. 36a LEaux dans leurs plans directeurs et dans leurs plans d'affectation ainsi que dans d'autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Les cantons analysent périodiquement les dangers découlant des eaux et l'efficacité des mesures mises en oeuvre pour se protéger des crues (art. 22 OACE). Enfin, l'art. 2c al. 2 de la loi vaudoise du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP; RSV 721.01) prévoit que, lors d'interventions dans les eaux, le tracé naturel est autant que possible respecté ou, à défaut, reconstitué.

4.1.2 En l'espèce, l'atteinte à la propriété des recourants consiste en une emprise, sur leurs parcelles, du ruis-

seau qui sera mis à ciel

BGE 140 I 168 S. 172

ouvert. Selon l'arrêt attaqué, la largeur du lit sera de 1 m 20. Les recourants, qui évoquent une largeur "d'au moins 7 m", n'indiquent pas pourquoi ils avancent une telle emprise ni pourquoi il faudrait s'écarter de celle retenue par les premiers juges. C'est ainsi une emprise moyenne de soixante centimètres que le ruisseau aura sur toute la longueur de chacune des deux parcelles litigieuses. Il n'y aura aucune atteinte aux constructions existantes et la cour cantonale a pris soin de préciser la décision attaquée en ce sens que l'accès au garage non cadastré de la parcelle n°8288 devra être garanti. Quant aux restrictions des limites de constructions découlant de la distance minimum au cours d'eau, elles ne constituent pas une aggravation de la situation existante: le droit fédéral prescrit déjà, dans l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814. 201), un espace réservé au cours d'eau de 11 mètres au minimum (art. 41a al. 2 let. a OEaux) - 8 mètres plus la largeur du fond du lit existant selon les dispositions transitoires de la modification du 4 mai 2011 (al. 2 let. a) -, restrictions auxquelles sont également soumis les abords des cours d'eau enterrés, sauf renoncement de l'autorité cantonale (art. 41a al. 5 let. b OEaux). Il est établi que les travaux entraîneront la disparition d'une partie de la végétation et des arbres existant sur les parcelles des recourants, plus particulièrement, selon les constatations de l'arrêt attaqué, sur la parcelle n°8288. L'arrêt retient toutefois que tout ou partie de la végétation sera reconstituée à la fin des travaux. A l'instar de la cour cantonale, il y a lieu de reconnaître à l'opération une plus-value pour l'intérêt naturel et paysager des parcelles concernées. Dans ces circonstances, l'atteinte à la garantie de la propriété des recourants ne saurait être qualifiée de grave au sens de la jurisprudence précitée. Les exigences liées à la base légale sont ainsi réduites. En outre, tous les terrains situés dans le cône de déjection du ruisseau des Ferrages sont inclus dans la carte cantonale indicative des dangers liés aux inondations. L'étude du plan général d'évacuation des eaux de l'ancienne commune de Vallamand (devenue Vully-les-Lacs par fusion en 2011) fait état du sous-dimensionnement du tuyau par lequel s'écoule le ruisseau sous les parcelles des recourants. C'est ainsi l'impératif de protection contre les crues qui dicte en premier lieu que la remise à ciel ouvert soit effectuée sans délai, parallèlement à l'adoption des deux plans partiels d'affectation. Les recourants semblent en effet perdre de vue que la renaturation prévue est liée aux mesures de planification territoriale prises par la commune.

BGE 140 I 168 S. 173

Il ne s'agit pas de protéger contre les crues (uniquement) leurs propres parcelles, mais tout le secteur en amont de leurs habitations, destiné à une affectation en zone à bâtir - en compensation du déclassement et de la délocalisation d'habitations sises en une zone instable ne pouvant plus être sécurisée. Or, dans un quartier d'habitation, une protection complète contre les crues centennales est imposée (Office fédéral des eaux et de la géologie, Protection contre les crues des cours d'eau - Directives de l'OFEG, 2001, p. 16-17 et 44). A cet égard, les dispositions de la LACE, concrétisées par le droit cantonal ainsi que par les études de base, fondent l'intervention litigieuse. S'agissant d'une mesure qui ne saurait être qualifiée de grave restriction au droit de propriété des recourants, la base légale sur laquelle elle repose est suffisante. Par surabondance, comme l'a retenu la cour cantonale, la LEaux, en particulier l'art. 38 LEaux - que les recourants occultent totalement dans leur argumentation concentrée sur l'art. 38a LEaux -, dont la formulation est claire et précise, constitue également une base légale propre à justifier les travaux de remise à ciel ouvert (cf. arrêt 1C_255/2013 du 24 juin 2013 consid. 2). L'absence d'un programme de mise en oeuvre, sur le plan cantonal, de l'art. 38a LEaux ne saurait empêcher toute intervention allant dans ce sens, ce d'autant moins lorsque, comme en l'espèce, d'autres

dispositions légales fondent directement la renaturation du cours d'eau.

4.2 Les recourants contestent ensuite la proportionnalité de la mesure. Ils allèguent qu'un redimensionnement de la canalisation existante serait également envisageable et bien moins dommageable pour eux.

4.2.1 Le principe de la proportionnalité exige que les mesures mises en oeuvre soient propres à atteindre le but visé (règle de l'aptitude) et que celui-ci ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante (règle de la nécessité); il doit en outre y avoir un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts) (ATF 135 I 233 consid. 3.1 p. 246). Le Tribunal fédéral vérifie librement les questions de l'intérêt public et de la proportionnalité, en s'imposant toutefois une certaine réserve lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 132 II 408 consid. 4.3 p. 416; ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344).

Selon la jurisprudence, la LACE fixe sans ambiguïté l'ordre de priorité des mesures à prendre entre mesures passives (en particulier en adaptant l'affectation actuelle ou projetée au danger) et mesures actives (intervention au niveau de la source du danger pour en minimiser le potentiel). La protection contre les dangers naturels doit prioritairement se faire par des mesures préventives, à savoir par un entretien approprié de cours d'eau et par des mesures d'aménagement du territoire, conformément à l'art. 3 LACE. Des mesures de protection actives n'ont leur raison d'être que lorsque l'entretien normal rationnel d'installations de protection existantes, les efforts d'aménagement du territoire ou la protection des objets ne permettent pas d'atteindre les buts fixés (arrêt 1C_51/2011 du 11 janvier 2012 consid. 2.1).

4.2.2 En dépit de l'obligation de motivation accrue des griefs de violation des droits constitutionnels (art. 105 al. 2 LTF), les recourants n'exposent pas en quoi leur dommage serait moindre avec un redimensionnement de la canalisation existante en lieu et place d'une renaturation du cours d'eau. La cour cantonale a certes admis que cette mesure permettrait également d'atteindre le but de protection contre les inondations, mais s'agissant du dommage, elle a considéré, au contraire de ce que prétendent les recourants, que les travaux d'agrandissement de la canalisation suggérés auraient également des impacts sur la végétation existante. Quant à la diminution de la surface constructible de leurs parcelles, cet argument ne convainc pas, au vu de la faible emprise du ruisseau sur leurs terrains et du fait que le cours d'eau enterré doit également être pris en considération pour la limite des constructions. Quoi qu'il en soit, l'art. 38 al. 2 let. e LEaux prévoit exhaustivement les exceptions à l'interdiction de couverture ou mise sous terre des cours d'eau. Cette disposition, claire, n'autorise une réfection d'un tronçon couvert que dans la mesure où un écoulement à l'air libre ne peut pas être rétabli ou causerait d'importants préjudices à l'agriculture. Tel n'est assurément pas le cas en l'espèce. Le droit fédéral ne laisse ainsi pas place à la mesure alternative proposée par les recourants. Cette solution est par ailleurs conforme à l'art. 3 LACE. La LACE met elle-même au premier plan le souci de préservation ou de reconstitution du tracé naturel et des fonctions naturelles du cours d'eau. Il résulte du sens clair des différentes dispositions légales une nécessité de les appliquer de façon coordonnée, les

mesures de protection contre les crues devant intégrer les impératifs de protection de la nature et du paysage, et inversement. Le cas d'espèce répond à cet égard précisément à la situation dans laquelle ni l'entretien normal de l'installation existante ni les efforts d'aménagement du territoire ne permettent d'atteindre les buts visés par

la LACE. En effet, la création d'une nouvelle zone à bâtir en amont des parcelles des recourants répondait à des impératifs de sécurité exceptionnels (évacuation et déclassement d'un secteur devenu dangereux en raison du risque de glissement de terrain) impliquant la nécessité de trouver des terrains de remplacement globalement équivalents dans un délai raisonnable. Partant, une mesure active - en l'espèce, la remise à ciel ouvert du cours d'eau - s'impose, ni l'entretien normal de la canalisation existante, ni des mesures d'aménagement du territoire ne permettant d'atteindre les objectifs de prévention contre les crues.