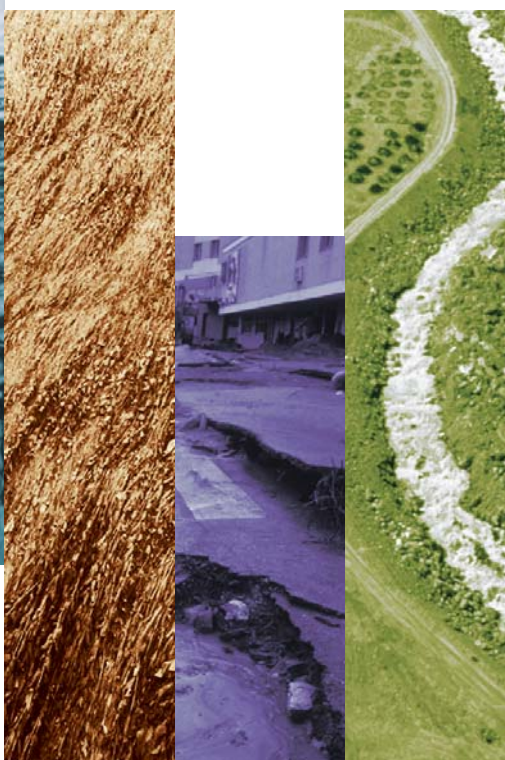




Les cartes de dangers du point de vue juridique

Information de la Plate-forme nationale
« Dangers naturels » PLANAT



Série PLANAT 1/2007

En bref

Les cartes de dangers indiquent les zones résidentielles de Suisse qui sont menacées par des dangers naturels. Elles sont donc utilisées pour délimiter les zones de danger et pour formuler des exigences à l'endroit de l'affectation du sol. En vertu des lois fédérales sur l'aménagement des cours d'eau (LACE) et sur la forêt (LFo), les cantons sont tenus d'établir des cartes des dangers dus aux crues, aux avalanches, aux glissements de terrain et aux éboulements, de les intégrer dans les plans directeurs et d'affectation et de les prendre en compte dans les autres activités touchant à l'aménagement du territoire.

En 2004, la Plate-forme nationale « Dangers naturels » PLANAT a publié l'étude intitulée « Cadre juridique des cartes de dangers »¹. Cet ouvrage examine le cadre juridique en vigueur et évalue les dispositions légales applicables aux cartes de dangers au niveau fédéral et dans les cantons. Le présent document d'information synthétise les réponses aux principales questions juridiques susceptibles de se poser lorsqu'une carte de dangers doit être mise en œuvre sur le plan cantonal ou communal. Son but est d'inciter les autorités communales à cartographier les dangers et de les assister dans l'application des cartes de dangers.

Que peut-il se passer, que peut-on accepter et que peut-on faire?



¹ voir «Publications complémentaires» au verso

1. La carte de dangers doit-elle couvrir l'ensemble du territoire ou peut-elle être limitée aux zones à bâtir? Quelles sont les conséquences d'une carte restreinte pour les exceptions prévues à l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)?

La carte de dangers constitue une base essentielle en vue d'apprécier les activités touchant à l'aménagement du territoire. Dans le cas idéal, elle devrait couvrir l'ensemble du territoire. Mais une telle exigence serait disproportionnée au vu de la charge de travail considérable et des coûts élevés qu'elle impliquerait. C'est pourquoi la carte de dangers doit être établie en premier lieu sur les emplacements accueillant fréquemment un nombre élevé de personnes ou abritant des biens d'une valeur notable. Les périmètres où des zones à bâtir ont été délimitées ou doivent l'être satisfont certainement à cette condition. Mais les voies de communication, ouvrages ou installations (notamment touristiques) importants qui sont exploités ou projetés hors des zones à bâtir doivent aussi faire l'objet de cartes de dangers. Dans les autres périmètres, il suffit d'établir une carte indicative des dangers. Les enseignements qu'elle fournit permettent de décider de cas en cas, lorsqu'il s'agit d'apprécier une demande invoquant l'art. 24 LAT, si le requérant doit fournir des informations supplémentaires concernant les dangers encourus.

2. Les valeurs limites qui sous-tendent les cartes de dangers ont-elles force obligatoire? Est-il possible de revenir sur ces seuils ultérieurement (p. ex. lors de la mise en œuvre des cartes dans le cadre de l'aménagement du territoire ou de décisions exécutoires)?

Les valeurs figurant dans les recommandations et directives fédérales² découlent de considérations scientifiques axées sur les risques. Lorsque l'autorité compétente fait établir une carte de dangers sans émettre de réserve à l'endroit de ces valeurs, elle en accepte le caractère obligatoire. Elles ne peuvent plus être remises en cause lorsque la carte de dangers est concrétisée. Si la mise en œuvre d'une carte de dangers produit dans un cas particulier des effets jugés disproportionnés par l'autorité décisionnaire, celle-ci ne doit pas modifier les valeurs de base, mais justifier le cas échéant pourquoi l'application de la règle générale aurait été contraire au principe de proportionnalité dans ce cas.

Les limites des cartes de dangers doivent être respectées et transcrites telles quelles dans le plan d'affectation !



3. Quand la carte de dangers doit-elle être mise à jour?

Le droit cantonal stipule à quelle échéance la carte de dangers doit être revue. A défaut de disposition dans ce sens, elle sera vérifiée avant toute révision du plan d'affectation, afin d'être utilisable pour sous-tendre cette démarche. Par ailleurs, le devoir de diligence oblige l'autorité à intervenir à chaque fois qu'un élément objectif indique que la carte pourrait ne plus être exacte (p. ex. à l'issue d'un événement ou quand des mesures ont été mises en œuvre, soit, d'une manière générale, lorsque la situation a été modifiée ou pourrait l'avoir été). Dans ce cas, l'autorité doit amorcer immédiatement une vérification de la carte de dangers, qui peut très bien être partielle.

² voir «Publications complémentaires» au verso

4. Quelle est la valeur juridique de la carte de dangers tant qu'elle n'est pas intégrée dans les plans d'aménagement du territoire?

L'autorité qui prononce une décision ayant des effets sur l'organisation du territoire (p. ex. qui octroie un permis de construire) est tenue d'établir les faits pertinents en tenant compte de la carte de dangers, même si son contenu n'a pas encore été intégré dans les plans directeurs et d'affectation. Si elle omet de le faire, sa décision est entachée d'irrégularité, car les faits n'ont pas été établis correctement. Lors de la procédure administrative, l'autorité ne peut ignorer des faits dont elle a connaissance.

Les résultats de la carte de dangers doivent aussi être pris en compte par l'autorité dans ses activités non liées directement à des décisions administratives. Si la carte lui apprend, par exemple, qu'une zone résidentielle est exposée à un danger, elle est tenue d'agir sur la base de ce seul élément, en vertu de la clause générale de police. Elle doit évaluer l'ampleur et l'imminence du danger et agir en conséquence, même si la carte de dangers n'est pas encore officiellement intégrée dans les plans directeurs et d'affectation.

5. Quelles sont les conséquences pour les communes si elles n'agissent pas malgré l'existence d'une carte de dangers?

La responsabilité de l'Etat pour les actes relevant de la puissance publique est régie par le droit de la responsabilité de l'Etat, branche du droit public qui varie considérablement d'un canton à l'autre. D'ordinaire, les lois pertinentes posent comme condition à la responsabilité un dommage causé par un fait illicite, ce dernier pouvant être imputable à un acte ou à une omission. L'illicéité par omission suppose toutefois qu'il y ait eu obligation d'agir. Or, la réponse à la question 4 a montré que c'est le cas ici.

Ainsi, si une autorité ne tient pas compte d'une carte de dangers dont elle a connaissance et qu'il en résulte un dommage à des personnes ou à des biens, sa responsabilité peut être engagée. Dans ce cas de figure, la probabilité que la responsabilité de l'autorité soit engagée est plus élevée que si elle tient compte de la carte de dangers mais en tire des conclusions se révélant inadéquates après coup. Cela est dû au fait, compte tenu de la marge discrétionnaire à disposition de l'autorité, que la responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée à chaque fois qu'une autorité prend une décision incorrecte ou fautive. Du point de vue de la responsabilité, il est donc toujours préférable de prendre une décision en tenant compte de la carte de dangers qu'en l'ignorant simplement.

6. A quelles conséquences financières les communes doivent-elles faire face lorsqu'elles prennent des décisions fondées sur une carte de dangers qui n'est pas encore intégrée dans les plans d'aménagement du territoire?

Lorsqu'une commune soumet la construction à des conditions, voire l'interdit, au vu du fait que la carte de dangers signale un danger menaçant des vies humaines ou des biens de valeur, elle ne s'expose à aucune conséquence financière, selon la pratique judiciaire actuelle, si sa décision est comprise dans la marge discrétionnaire dont elle dispose.

Dans ce cas, la commune agit en conformité avec le droit, et non de manière illicite, ce qui exclut toute responsabilité de sa part.



Il ne suffit pas de réaliser une carte de dangers, encore faut-il la mettre en pratique dans l'aménagement du territoire !

7. Que recouvre la marge discrétionnaire dont dispose la commune pour prendre des décisions dans les cas particuliers?

La marge discrétionnaire consiste en une marge de décision au cas par cas que le législateur accorde aux communes. Cette liberté d'action est imputable au fait que la législation ne peut pas prévoir de solution adéquate pour tout problème susceptible de se poser à l'avenir. L'étendue de cette marge de décision est établie en interprétant les dispositions légales pertinentes. Il s'agit d'une question de droit, qui peut être examinée par les autorités judiciaires. La commune doit faire usage de la liberté de décision dont elle dispose pour prendre une décision appropriée dans chaque cas particulier.

Le fait de disposer de cette marge discrétionnaire ne signifie pas pour autant que la commune peut prononcer des décisions arbitraires. Elle est tenue de faire usage de sa marge discrétionnaire et d'exercer sa liberté d'action conformément à ses obligations. La commune doit être en mesure de justifier pourquoi elle a pris telle décision et non telle autre. Les motifs invoqués doivent être objectifs et compréhensibles. Le principe d'égalité des droits sera notamment respecté. La décision doit être prise dans l'intérêt public et respecter le principe de proportionnalité.

8. Quelles sont les conséquences de l'absence de carte de dangers pour le canton et les communes?

Le canton étant tenu par le droit fédéral d'établir des cartes de dangers, sa responsabilité peut être engagée s'il omet de le faire et que des tiers en subissent des dommages. Quant à savoir si la responsabilité de la commune est aussi engagée, cela dépend du droit cantonal. Lorsqu'il oblige les communes à établir des cartes de dangers, leur responsabilité peut aussi être engagée. On ne peut pas donner de réponse générale abstraite à la question de savoir après combien de temps d'inaction en la matière la responsabilité intervient. Les cantons, et les communes le cas échéant, disposent d'une marge discrétionnaire relativement étendue dans l'accomplissement de cette tâche, car elle n'est qu'une des nombreuses tâches leur incombant. Dans ce contexte également, il y a donc lieu d'éviter l'inaction totale. Il vaut mieux échelonner l'accomplissement des diverses tâches.



La confrontation entre les cartes de dangers et les effets des intempéries d'août 2005 atteste que les dangers avaient été identifiés et prédits correctement dans la plupart des cas.

A gauche: Carte des dangers menaçant Sarnen.
A droite: Sarnen lors de la crue d'août 2005.



Nationale Plattform Naturgefahren
Plate-forme nationale «Dangers naturels»
Piattaforma nazionale «Pericoli naturali»
National Platform for Natural Hazards

Editeur

Plate-forme nationale « Dangers naturels » PLANAT
c/o Office fédéral de l'environnement (OFEV)
3003 Berne
Tél.: 031 324 17 81
Fax: 031 324 78 66
E-mail: planat@bafu.admin.ch
Internet: www.planat.ch

Auteur

Rolf Lüthi, avocat
Markwalder & Partner
Monbijoustrasse 22, Case postale, 3001 Berne
Tél.: 031 380 85 85
Fax: 031 380 85 86
E-mail: info@markwalder-partners.ch
Internet: www.markwalder-partners.ch

Groupe d'accompagnement PLANAT

Claudia Guggisberg, Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne (direction)
Giovanna Colombo, Studio d'ingegneria
Giovanna Colombo, Bosco Luganese
Beatrice Herzog, Herzog Ingenieure ETH/SIA,
Davos
Simone Hunziker, chargée des relations publiques
de PLANAT, Berne
Peter Schmid, Amt für Raumplanung
Canton d'Uri, Altdorf
Florian Widmer, secrétaire PLANAT, Berne

Accompagnement externe

Mark Govoni, Roberto Loat,
Office fédéral de l'environnement (OFEV), Berne

Conception

Art Direction Stacy Müller, Zurich

Traduction (en français)

Christian Marro, Haute-Nendaz
Florian Widmer, Berne

Illustration

Esteban Rosales, Lausanne

Source des figures

Extrait de la carte de dangers de Sarnen:
Amt für Wald und Raumentwicklung,
Canton d'Obwald

Photo de Sarnen en août 2005:
© Forces aériennes suisses

Commande

Plate-forme nationale « Dangers naturels » PLANAT
planat@bafu.admin.ch
www.planat.admin.ch > Services > Publications

Reproduction

La reproduction totale ou partielle de ce document n'est autorisée qu'avec l'assentiment écrit de la Plate-forme nationale « Dangers naturels » PLANAT.

Publications complémentaires

¹ **Cadre juridique des cartes de dangers. Etude de Rolf Lüthi.** Série PLANAT 5/2004. 48 pages..

Editeur: Plate-forme nationale « Dangers naturels »

² **Recommandation – Aménagement du territoire et dangers naturels** (2005). 48 pages.

Cette recommandation traite de l'intégration des cartes de dangers dans les instruments d'aménagement du territoire. Elle expose les possibilités et les limites des différents instruments et présente des applications judicieuses au sens de la Confédération.

Editeurs: Office fédéral du développement territorial; Office fédéral des eaux et de la géologie; Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

² **Recommandations – Prise en compte des dangers dus aux crues dans le cadre des activités de l'aménagement du territoire** (1997). 32 pages.

Ces recommandations s'adressent aussi bien aux spécialistes de la Confédération, des cantons et des communes chargés de l'évaluation des dangers dus aux crues et compétents en matière de mesures de protection qu'aux instances politiques appelées à prendre des décisions concernant les activités de l'aménagement du territoire. Elles sont aussi destinées à tous les propriétaires fonciers devant être informés sur les dangers concernant leurs biens-fonds.

Editeurs: Office fédéral de l'économie des eaux; Office fédéral de l'aménagement du territoire; Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

² **Recommandations – Prise en compte des dangers dus aux mouvements de terrain dans le cadre des activités de l'aménagement du territoire.** (1997). 42 pages.

Ces recommandations s'adressent aussi bien aux spécialistes de la Confédération, des cantons et des communes chargés de l'évaluation des dangers dus aux mouvements de terrain et compétents en matière de mesures de protection qu'aux instances politiques appelées à prendre des décisions concernant les activités de l'aménagement du territoire. Elles sont aussi destinées à tous les propriétaires fonciers devant être informés sur les dangers concernant leurs biens-fonds.

Editeurs: Office fédéral de l'aménagement du territoire; Office fédéral de l'économie des eaux; Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

² **Directives pour la prise en compte du danger d'avalanche lors de l'exercice d'activités touchant l'organisation du territoire** (1984). 42 pages.

Editeur: Office fédéral des forêts; Institut fédéral pour l'étude de la neige et des avalanches.

Sites web approfondissant le sujet

Site web de la Plate-forme nationale « Dangers naturels » PLANAT:
www.planat.ch

Site web de l'Office fédéral du développement territorial:
www.aren.admin.ch

Site web de l'Office fédéral de l'environnement:
www.bafu.admin.ch