

21
—
08

> Mandat de protection et subventions en matière de dangers naturels

Avis de droit

*Résumé de la publication: «Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren»
www.bafu.admin.ch/uw-0821-d*

> Résumé

L'avis de droit relève les options qu'a la Confédération en matière de subventionnement de projets de protection contre les dangers naturels et la marge de manœuvre dont elle dispose. Il y est question également des possibilités de coordination et d'harmonisation en rapport avec la réforme de la péréquation financière. Le document se concentre en premier lieu sur les aspects juridiques eu égard aux mesures d'aménagement du territoire nécessaires pour assurer cette protection. Il y va notamment des questions d'indemnisation en cas de déclassements ou d'acquisitions de terrains pour réaliser les mesures requises. Les explications sont limitées aux domaines les plus importants pour la prévention des dangers.

Généralités

En vertu de la répartition des tâches prévue par la Constitution, la planification des mesures incombe aux cantons. La Confédération pour sa part doit veiller au respect des exigences formulées dans le droit fédéral. Elle est chargée de concrétiser les objectifs de protection et d'adapter en conséquence la pratique en matière de subvention. En effet, les mesures ne peuvent bénéficier d'un soutien que si elles sont judicieuses du point de vue de ces éléments-clés.

Les bases constitutionnelles relatives aux différents dangers naturels sont dispersées, hétérogènes et lacunaires. Sur le plan matériel toutefois, la protection contre ces dangers est indissociable de l'aménagement du territoire. Elle ne doit pas être assimilée à la simple construction d'ouvrages de protection, car un train de mesures raisonnable quant aux coûts et équilibré sur le plan des besoins en surfaces englobe aussi des restrictions d'affectation et des interdictions de bâtir. Les cantons sont donc tenus d'harmoniser organisation du territoire et prévention des dangers. La Confédération est habilitée à fixer des conditions pour l'octroi de subventions.

Il appartient à la Confédération d'élaborer les bases méthodologiques nécessaires pour appliquer les types de mesures prévues par le droit fédéral et pour les subventionner. La planification des mesures doit reposer sur des évaluations transparentes, consistantes avec le droit fédéral. La stratégie vise à mettre en place une procédure systématique pour le traitement des dangers naturels, où intervention, remise en état et prévention se complètent réciproquement (gestion intégrale des risques). Pour ce faire, il faut assurer, au niveau de la gestion des risques déjà, la coopération entre plusieurs services spécialisés travaillant dans divers domaines.

Lors de la planification du traitement des dangers naturels, il conviendra par conséquent de tenir compte sur place d'autres aspects de l'aménagement du territoire. La décision doit être prise sur la base d'une pesée des divers intérêts en présence, où tous les aspects concrets influant sur l'espace sont pris en considération suffisamment tôt. Il faut en particulier prévoir une place suffisante pour les eaux de surface ainsi qu'une

renaturation des cours d'eau. La législation sur les forêts prévoit d'ailleurs une planification intégrale dans ce sens, qui va au-delà de la seule gestion des risques.

Prévention des dangers et plan directeur

Dans leur plan directeur, les cantons doivent s'en tenir aux consignes stratégiques définies par la Confédération. Ils doivent en particulier indiquer comment ils entendent concilier la protection contre les dangers naturels et les développements visés. Cette exigence est d'autant plus importante que la planification des mesures de protection, notamment contre les crues, dépasse souvent les frontières communales. Il convient donc de prévoir des procédures ad hoc pour la planification intercommunale des mesures.

Les déclarations du plan directeur constituent un instrument précieux pour le Conseil fédéral: il lui permet de vérifier la qualité de la coordination et des procédures cantonales visant à intégrer dans l'aménagement du territoire les aspects de protection contre les dangers naturels, de s'assurer de la volonté d'exécution des autres services spécialisés, notamment du service d'aménagement du territoire, et enfin de contrôler la compatibilité des stratégies cantonales avec celles de la Confédération. Les cantons ont la possibilité de tenir compte également de dangers naturels qui ne sont pas de la compétence de la Confédération (p. ex. tremblements de terre). Le plan directeur doit aussi contenir des informations sur les conséquences spatiales de telles stratégies cantonales complémentaires.

Mise en œuvre de la prévention des dangers

Sur le plan juridique, il convient de distinguer clairement entre les phases de planification des mesures de protection et leur mise en œuvre. Il y a d'abord l'analyse des dangers (avec établissement de la carte des dangers), ensuite la planification des mesures (avec détermination des affectations admissibles en matière d'aménagement du territoire) et enfin la réalisation (y compris acquisition de terrains).

Il ressort des cartes des dangers à quels endroits et dans quelle mesure il existe une obligation de protection contre des dangers naturels potentiels à l'égard de personnes concernées. Ces dernières ont le droit d'exiger une action de l'Etat, car il y a une obligation de protection partout où des personnes ou des biens matériels considérables sont menacés. Cette règle n'étant pas inscrite dans le droit fédéral, il faut viser un niveau de sécurité comparable dans l'ensemble du pays. Lorsque des vies ou des biens sont menacés, une intervention de la police des constructions peut par conséquent être nécessaire en attendant que le plan de mesures requis soit adopté.

Pour atteindre les objectifs fixés, il faut prévoir un train de mesures harmonisées entre elles. La gestion des risques ne doit pas viser uniquement l'efficacité des coûts, les mesures doivent également être rationnelles. La décision d'opter pour des mesures de protection actives ou passives sera prise selon des critères d'adéquation matérielle, temporelle, spatiale, financière et personnelle. Il convient en particulier de prendre en

considération, à un stade précoce de la procédure, les aspects relevant de l'intégration spatiale pour toutes les activités qui ont une incidence sur ce plan.

Etant donné l'exigence d'une approche spatiale, il faut également tenir compte d'intérêts qui ne sont pas liés au mandat de protection. Il va de soi que le choix des mesures, de leur emplacement géographique et de leur ampleur se fait dans le cadre d'un processus de planification. Ce faisant, il convient de prévoir des dispositions empêchant une future augmentation des dommages potentiels. Selon les cas, la pesée des intérêts pourra appeler une modification des plans d'affectation, même dans des zones déjà construites.

Conséquences juridiques en matière d'indemnisation

La prévention des dangers peut être lourde de conséquences juridiques en matière d'indemnisation, notamment quand il s'agit de protection contre les crues. Les raisons du changement d'affectation jouent en l'occurrence un rôle important. Si l'analyse des dangers révèle qu'un permis de construire ne peut pas être octroyé pour une parcelle donnée pour des motifs de police et que les mesures de protection prévues ne changeront rien à cette situation, le terrain en question ne peut plus être considéré comme constructible. Si certaines parcelles doivent être déclassées en raison d'une menace directe et que cette dernière n'est pas le résultat du projet, il s'agit de mesures de police au sens strict, lesquelles doivent, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, être acceptées sans droit à des indemnités.

Les cantons peuvent adoucir un peu ces conséquences en prévoyant, selon l'Art. 5, al. 1, LAT, un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. Il est également concevable d'édicter des dispositions spéciales pour traiter justement une situation particulière résultant de ce type de constellation. En outre, il faut vérifier si les pouvoirs publics ne se seraient pas rendus responsables du fait d'une planification erronée, ce qui ne devrait toutefois être le cas qu'exceptionnellement.

Si la réalisation de mesures de protection actives requiert l'acquisition de terrains, l'appréciation des indemnisations donnant droit à des subventions se fera en deux étapes. Les conditions pour la mise en œuvre du projet ne sont réunies qu'une fois les décisions prises au sujet du plan d'affectation. C'est pourquoi il s'agit de vérifier d'abord si les éventuelles modifications nécessaires du plan d'affectation entraîneront une expropriation matérielle. La valeur résiduelle qui devra être payée pour le terrain, dans le sillage de la mise en œuvre, au titre du transfert de propriété formel sera déterminée dans un deuxième temps. Elle correspond à la valeur vénale après l'expropriation matérielle, soit habituellement à la valeur de terrains agricoles. En cas de bâtiments existants, il faut en outre estimer la valeur de l'affectation restante, au sens de la garantie d'existence. Même s'il convient à chaque fois de tenir compte ces circonstances particulières, il est possible de définir jusqu'à un certain point des cas-types. Des problèmes spéciaux se posent lorsqu'il faut déplacer des bâtiments.

Rapport entre intégration spatiale et subventions

La réforme de la péréquation financière (RPT) a entraîné des modifications dans le domaine des subventions. Désormais, des indemnités sont accordées globalement selon les conventions-programmes ou au cas par cas pour des projets d'un coût supérieur à 1 million de francs, en fonction de la menace que présentent les phénomènes naturels, des coûts et de l'efficacité des mesures. On fait dépendre la hauteur des subventions de la qualité de la planification. Dans les conventions-programmes, des objectifs stratégiques sont arrêtés d'un commun accord. Pour les projets évalués séparément, l'aspect de la considération globale des risques joue un rôle déterminant. Le droit sur les subventions exige en outre que les tâches soient accomplies de manière rationnelle et économique, avec des charges administratives réduites au strict minimum. La rationalité se rapporte à l'intégration spatiale des mesures. Pour l'heure, les cantons ne disposent toutefois pas encore tous des bases nécessaires pour procéder adéquatement à ces évaluations. Dans ce domaine, le nouveau droit sur les subventions exerce une certaine pression.

Miser sur les seules subventions pour assurer le pilotage n'est cependant pas satisfaisant, car les procédures de planification appellent une coordination précoce. En effet, les corrections apportées au moment de l'approbation du projet par l'autorité allouant les subventions arrivent généralement trop tard. Or actuellement, il manque les instruments appropriés au niveau fédéral pour garantir que le processus d'intégration spatiale et la gestion intégrale des risques se fassent suffisamment tôt. Dans ce contexte, il faut examiner l'opportunité de fixer comme condition pour l'octroi de subventions l'existence d'une planification des dangers naturels qui soit harmonisée avec le développement territorial prévu pour des vallées entières. Si l'on veut encourager davantage cette gestion rationnelle du territoire, il pourrait être judicieux, dans une phase initiale, de créer des fonds spéciaux avec affectation particulière. Etant donné que bien d'autres domaines du droit connaissent également des contributions globales découlant de conventions-programmes, les objectifs stratégiques des programmes devraient être harmonisés entre eux. Le développement durable peut servir de base pour une utilisation concertée des moyens financiers de la Confédération.