

## VD\_OMNI AC.1990.7521 vom 15. Juli 1992

VD Tribunal cantonal, 1992-07-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1990.7521](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1990.7521)

FR: VD\_OMNI AC.1990.7521 du 15 juillet 1992

IT: VD\_OMNI AC.1990.7521 del 15 luglio 1992

### Regeste

FONJALLAZ et crts c/ DTPAT | Soumission d'un abri PC aux règles de la police des constructions. Changement de jurisprudence.

### Erwägungen

#### E. 3

ne donne manifestement pas satisfaction. "Cette disposition provient d'une époque où la Confédération avait encore à craindre des cantons pour sa compétence étendue en matière d'affaires militaires (...). Aujourd'hui, on ne peut plus guère douter que les cantons soient prêts à mettre leur territoire à disposition pour les constructions militaires nécessaires. Simultanément, c'est avant tout à eux qu'il incombe d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Par conséquent l'art. 164 al. 3 doit de nos jours être interprété de manière à ce que les constructions militaires soient autant que possible soumises à une autorisation de construire. Les casernes, les arsenaux, les magasins de munitions et autres dépôts, de même que les bâtiments administratifs, peuvent parfaitement être soumis au régime du plan d'affectation. La clause d'exemption ne se justifie que pour les bâtiments et installations militaires qui serviraient directement, en cas de guerre, à des actions de combat" (op. cit. p. 54). L'auteur remarque encore qu'avec la reconnaissance de l'art. 24 LAT en tant que tâche fédérale au sens de l'art. 2 let. b LPN (ATF 112 Ib 70) la situation a changé; il relève l'incohérence qu'il y a à traiter différemment les constructions militaires stricto sensu (fortifications, barrages anti-chars, barraquements militaires, arsenaux et casernes) et les installations servant aux tirs hors service, qui sont soumises à autorisation cantonale (ATF 114 Ib 125; 112 Ib 39), à soumettre les premières à la législation forestière (Zbl 85/1984, p. 504 et ss.), mais non à l'art. 24 LAT. "Ce qui vaut pour les PTT, vaut pour l'administration militaire et ce qui vaut pour la législation forestière vaut aussi pour l'art. 24 LAT : la Confédération est liée par son propre droit, également lorsque les cantons accordent les autorisations en vertu du droit fédéral" (op. cit., p. 53, note 123). S'agissant des constructions de protection civile, on a vu que l'opinion de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire a été reprise par quelques commentateurs. Pour sa part, M. Bandli considère que ces constructions ne tombent pas sous le coup de l'art. 164 al. 3 OM, quand bien même elles servent aussi, mais pas de manière exclusive, à la défense nationale dans son sens le plus large (op. cit., p. 54-55). On pourrait ajouter à cela que, si elle est une composante de la défense nationale, la protection civile est toutefois séparée de l'armée. Ses organismes n'ont aucune tâche de combat (art. 1er, al. 2 dernière phrase LPCi) et ne sont pas armés (Malinverni, Commentaire de la Constitution, n. 13 ad. art. 22 bis). Par ailleurs les principales compétences d'exécution en matière de protection civile appartiennent non pas à la Confédération, mais aux cantons, et plus spécialement aux communes, à qui incombe la construction des abris, des installations et des dispositifs

nécessaires aux organismes locaux (Malinverni, op. cit., n. 19). La Confédération exerce certes sa haute surveillance, mais ni la LPCi ni la LCPCi ne prévoient cependant de mesures de contrainte pour le cas où un canton se refuserait à exécuter le droit fédéral (Malinverni, op. cit., n. 24). Il peut paraître ainsi paradoxal d'appliquer une norme (l'art. 164 al. 3 OM) qui tendait à affranchir la Confédération de toute entrave cantonale dans l'accomplissement d'une de ses tâches primordiales, à un domaine où l'essentiel des tâches d'exécution est délégué aux cantons et aux communes. Dans un arrêt récent (AC 7481, du 5 juin 1992), le Tribunal administratif s'est néanmoins rallié à la doctrine dominante. Il s'est avant tout fondé sur l'arrêt "Commune de Rothenthurm", en considérant que, si non seulement les constructions servant directement à la défense nationale, mais aussi celles qui y contribuent indirectement, tels que les barraquements militaires et les arsenaux, tombaient sous le coup de l'art. 164 al. 3 OM, il en allait nécessairement de même des constructions de protection civile. Il a cependant jugé, dans la ligne de la jurisprudence fédérale, que l'autorité chargée de la construction d'un abri de protection civile ne pouvait pas pour autant faire abstraction de la planification cantonale et communale; les exigences essentielles de celle-ci devaient être au contraire prises en considération dans la mesure du possible, des dérogations à la réglementation cantonale et communale n'étant admissibles que si elles ne heurtaient pas les exigences majeures de la législation sur l'aménagement du territoire. Indépendamment des doutes qu'il peut susciter sous l'angle de sa nécessité pratique, ce régime d'exception en faveur des constructions de protection civile ne saurait être confirmé pour un motif décisif, qui semble avoir échappé jusqu'ici aussi bien aux commentateurs qu'au Tribunal administratif : la loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les constructions de protection civile (LCPC : - RS 520.2) réserve expressément à son art. 13 les autorisations de construire prévues par le droit cantonal, en précisant qu'elles "ne peuvent être accordées que si les projets répondent aux exigences minimales prévues à l'art. 8 ainsi qu'aux prescriptions d'exécution, et s'ils sont approuvés par les organes compétents." L'annexe II au règlement d'application de la LATC mentionne du reste les constructions de protection civile parmi les ouvrages qui doivent faire l'objet d'une autorisation cantonale spéciale selon l'art. 120 LATC. Appliquer par analogie aux constructions de protection civile une norme qui les exempte de toute autorisation cantonale, alors que la législation qui les régit réserve au contraire de telles autorisations, est contradictoire. Au demeurant, la clause d'exemption n'a guère de sens dans un domaine où, contrairement à la majeure partie des constructions militaires, les ouvrages sont soit le fait des cantons et des communes eux-mêmes (abris publics), soit celui de particuliers (abris privés). Il n'existe aucun indice tendant à démontrer que le législateur fédéral ait voulu soustraire les cantons et les communes, pour les constructions de protection civile dont ils sont maîtres de l'ouvrage, à leurs propres règles d'aménagement et de construction. Quant à la Confédération, pour les abris qu'elle a l'obligation de construire dans les bâtiments dont elle est maîtresse de l'ouvrage, l'art. 22 quater Cst. ne la délie pas du respect des mesures d'aménagement des cantons et des communes qu'elle est tenue d'observer en raison du principe de la légalité de l'administration. La force dérogatoire des règles de rang supérieur n'entraîne de conséquences que si, dans la loi même qui régit la matière concernée, la Confédération s'exclut ou exclut des tiers de l'assujettissement aux règles de droit cantonal et communal, aux plans et autorisations, tel que ce fut le cas pour certaines constructions ou installations. Dans tous les autres cas, les mesures d'aménagement des cantons et communes valent également pour la Confédération, pour autant qu'elles ne l'entravent pas dans l'accomplissement de ses tâches (R. Jagmetti, Commentaire de la Constitution, n. 9 ad. art.

22 quater). Or, comme on vient de le voir, la législation sur la protection civile, loin d'exclure l'application de la réglementation cantonale et communale, réserve au contraire les autorisations de construire qu'elle prévoit, et l'on ne saurait prétendre, de manière toute générale, que cette réglementation entrave la Confédération dans l'accomplissement de ses tâches. Au contraire, il est facile aux communes, maîtresses d'oeuvre de la plupart des abris publics, de prévoir dans leur planification les espaces et les règles nécessaires à la réalisation de ceux-ci. Quant aux abris privés, normalement intégrés à d'autres constructions, leur soumission au droit commun ne pose aucun problème insoluble. La réglementation communale peut prévoir qu'en tant que constructions souterraines elles ne sont pas prises en considération dans le calcul de la distance aux limites ou entre bâtiments, ni dans le coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol (art. 84 LATC). Et même en l'absence d'une telle réglementation, les difficultés que crée parfois la nécessité d'aménager des sorties de secours à une certaine distance de l'abri peuvent être surmontées sur la base de la jurisprudence relative aux rampes d'accès pour véhicules, ainsi que l'a d'ailleurs admis en son temps la Commission cantonale de recours en matière de constructions (prononcé no 7085, du 30 janvier 1992, Aeschlimann et crts c/St-Cergue, consid. E; v. aussi RDAF 1986 b. 187). On ne peut certes pas exclure que la réglementation en matière de constructions et d'aménagement du territoire se heurte aux exigences de la législation sur la protection civile, notamment aux normes techniques qui résultent des instructions du Département fédéral de justice et police (ITO 1977). Il y aurait lieu, en pareil cas, d'appliquer ces réglementations de manière coordonnée, en tenant compte des intérêts en présence, de sorte que la tâche d'importance nationale que représente la construction d'installations de protection civile ne se trouve pas entravée ou compliquée à l'excès. Ces considérations conduisent le Tribunal administratif à revenir sur la position qu'il avait adoptée dans son arrêt du 5 juin 1992 et à conclure que les constructions de protection civile sont en principe soumises au droit cantonal et communal en matière de constructions et d'aménagement du territoire. b) Même si l'on admettait que ces constructions échappent à l'application formelle et matérielle du droit cantonal sur l'aménagement du territoire et des constructions, il n'en irait pas de même pour les parties de bâtiments dans lesquels elles sont incorporées et qui ne servent pas elles-mêmes à des fins de protection civile (DFJP/OFAT, op. cit., introduction, no 80). Or, contrairement à ce qu'affirment la municipalité et le DTPAT, la rampe d'accès au parking ne constitue pas un élément indissociable de l'abri de protection civile. Il résulte clairement du plan annoté du niveau - 3, produit par le Service de la protection civile, que la zone renforcée (passage hors décombres) donnant accès à l'abri se trouve dans la zone constructible, exception faite d'une petite surface de l'ordre de 6 mètres carrés. La rampe d'accès au garage n'est quant à elle pas renforcée, ni côté est, ni là où elle empiète sur la zone viticole côté sud. Selon le Service de la protection civile, cet élément de construction est "généralisé par le fonctionnement et les dimensions du parking uniquement". Il convient en outre de relever que le premier projet, de septembre 1987, comportait un accès à l'abri par des escaliers et par un monte-charge prévus hors de la zone viticole. Par conséquent, la construction de la rampe d'accès au parking ne saurait échapper à l'application tant formelle que matérielle du droit cantonal de l'aménagement du territoire et des constructions.

c) S'agissant de la partie de la rampe d'accès qui empiète sur la zone viticole, force est de constater qu'elle n'est pas conforme à la destination de cette zone, vouée à la culture de la vigne et, par nature inconstructible (art. 4 RPE). L'art. 7 RPE prévoit que les constructions d'intérêt public, dont la localisation s'impose en zone viticole, sont autorisées à condition de s'harmoniser avec le site. A supposer que cette disposition soit conforme au droit fédéral,

qui régit fondamentalement le statut des zones agricoles, auxquelles sont assimilées les zones viticoles (voir DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, no 6 ad. art. 18 LAT), on ne saurait considérer que ses conditions d'application soient réalisées. En effet le parking, dont seule une faible partie des places seront réservées à l'administration et au public (niveaux 0 et - 1), les autres étant destinés à être vendues ou louées (niveaux - 2 et - 3) ne saurait être qualifié de construction d'intérêt public, quelle que puisse être l'opportunité de sa réalisation. L'art. 7 RPE interdit par conséquent son implantation en zone viticole. Certes l'essentiel de la construction est prévu dans une zone adéquate, mais cette circonstance n'autorise pas une extension de l'ouvrage en zone viticole sur près de 200 mètres carrés. Même si l'on peut admettre que l'abri de protection civile a sa place à cet endroit du village, il n'en va pas automatiquement de même du parking, qui lui est associé pour des motifs d'opportunité. La présence de l'abri ne peut donc pas justifier un empiètement du parking sur la zone viticole. Cet empiètement ne saurait par ailleurs être autorisé sur la base de l'art. 24 al. 1 LAT, qui régit les conditions d'octroi des autorisations exceptionnelles hors des zones à bâtir. Cette disposition pose en effet deux conditions cumulatives : premièrement l'implantation de la construction hors des zones à bâtir doit être imposée par sa destination (lit. a) et, secondement, aucun intérêt prépondérant ne doit s'opposer au projet (lit.b). Or, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une implantation est imposée par la destination de la construction lorsque se présentent des motifs d'ordre technique, économique ou que la topographie des lieux fait qu'un projet doit être exécuté dans un endroit déterminé à l'extérieur des zones à bâtir. Aucune de ces conditions n'est réalisée en l'espèce; d'une part il paraît possible de trouver une autre solution technique permettant de ne pas empiéter sur la zone viticole, d'autre part le parking lui-même n'est pas imposé par sa destination, à cet endroit du village. d)

Quant à la partie de la rampe d'accès longeant la limite de propriété est, elle serait conforme à la vocation du secteur B de la zone d'architecture épousant la configuration du sol du plan d'extension partiel du village, réservé notamment aux équipements collectifs et aux parkings à l'air libre ou fermés, selon l'article 29 du règlement qui lui est lié (RPV). 4.

La construction d'un parking de quarante et une places et des équipements qui lui sont associés constitue une installation fixe au sens de l'art. 7 al. 7 de la loi fédérale de la protection de l'environnement (LPE) et 2 al.1 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB). Conformément au principe de prévention, une telle installation doit respecter toutes les mesures de limitation des émissions réalisables sur le plan de la technique et de l'exploitation, pour autant qu'elles soient économiquement supportables (art. 11 al.2 LPE et 7 al.1 lit. a OPB), et, s'agissant d'une installation nouvelle, ne pas dépasser les valeurs limites de planification dans le voisinage (art. 25 al.1 LPE et 7 al.1 lit. b OPB); en outre, l'exploitation du parking litigieux ne devrait pas entraîner un dépassement des valeurs limites d'immissions ou une augmentation perceptible des immissions, au cas où celles-ci seraient déjà dépassées sur les voies de communication existantes (art. 9 OPB). Le respect de ces exigences implique une appréciation concrète des nuisances prévisibles, en fonction du degré de sensibilité attribué aux biens-fonds touchés (art. 43 et 44 OPB; ATF 117 Ib 156 ss, consid. 2 ), du nombre de mouvements de véhicules et de la distance qui sépare l'ouvrage projeté des bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit (art. 2 al.6, 39 et 41 OPB); l'autorité peut exiger un pronostic de bruit lorsqu'il y a lieu de présumer que les valeurs limites pourraient être dépassées (art. 25 al.1 LPE et 36 al.1 OPB). Lorsque, comme en l'espèce, les degrés de sensibilité doivent être déterminés "cas par cas", à l'occasion d'un projet de construction, il convient de respecter une procédure administrative complète, close par une décision au sens

de l'art.

## E. 5

PA et à l'occasion de laquelle toutes les parties doivent être entendues (ATF 117 Ib 156 consid. 2c; 115 Ib 351 consid. 1b). Selon le règlement d'application de la loi sur la protection de l'environnement du 8 novembre 1989 (RVLPE-RSV 6.8), il incombe à l'autorité compétente pour autoriser le projet, en l'espèce le DPSA (voir art. 2 al.2), de fixer les degrés de sensibilité déterminants (12 RVLPE) et de veiller à la limitation des émissions de l'installation (art. 9 RVLPE), sur préavis du Service de lutte contre les nuisances. Dans le cas particulier, le dossier ne comprend ni les degrés de sensibilité des zones touchées, ni une évaluation des nuisances du parking projeté. Or, situé au centre de village, avec une rampe d'accès en limite de propriété, cet ouvrage peut entraîner des immissions sensibles pour le voisinage, si bien qu'à défaut d'une étude démontrant que toutes les mesures ont été prises pour limiter les émissions, l'autorisation de construire doit être annulée et le dossier renvoyé à l'autorité compétente pour statuer sur la base d'éléments concrets. Il incombe à la commune constructrice de compléter le dossier dans ce sens. 5.

Les plans produits par la commune constructrice sont en outre insuffisants pour apprécier la nature et l'ampleur exacte de l'agrandissement qui sera apporté au bâtiment no ECA 191. Les parties nouvelles ne sont pas teintées conformément à l'art. 69 RATC; seul est figuré un mur à démolir dans le bâtiment existant. Il semble cependant que l'agrandissement porte sur une surface d'environ 70 mètres carrés au niveau - 1 et 100 mètres carrés au niveau - 2, pour l'essentiel en zone de prolongement extérieur des bâtiments. Cette zone est inconstructible, sous réserve des agrandissements autorisés et définis dans les zones contiguës (art. 37 RPV). Or le bâtiment no ECA 191, situé en "zone de bâtiments disparates" ne peut pas être agrandi, hormis deux hypothèses, dont une qui n'entre pas en considération ici (art. 9b RPV), et l'autre qui implique une dérogation municipale aux prescriptions réglementaires, au motif que les travaux assureraient une amélioration sensible de l'aspect du bâtiment (art. 13 RPV). La municipalité soutient que cette condition serait remplie. Il est vrai que l'agrandissement prévu donne au bâtiment existant une assise plus large, de nature à diminuer l'impact visuel de l'aile nord-est du bâtiment, dont la haute façade domine le coteau. Dans la mesure toutefois où cet aménagement est étroitement lié à la réalisation du parking, constituant un élément de transition entre celui-ci et le bâtiment actuel, il n'y a toutefois pas lieu d'examiner plus avant si la municipalité pouvait, sans abuser de son pouvoir d'appréciation, déroger aux art. 18 et 37 RPV. Un remaniement de cette partie du projet risque en effet d'être indispensable, compte tenu de la nécessité d'aménager différemment les accès au parking. 6.

La partie ouest de l'abri (niveau - 3) empiète sur une profondeur de 7 à 8 mètres et une longueur d'environ 23,5 mètres sur la zone de prolongement extérieur des bâtiments, destinée à assurer les dégagements nécessaires aux bâtiments, l'accès aux bâtiments, des jardins, etc.(art. 37 RPV). Même s'il s'agit d'une construction entièrement souterraine, aucune des conditions permettant de déroger au principe d'inconstructibilité de cette zone n'est réalisée (art. 37 al.2 RPV). Comme on l'a vu (consid.3a ci-dessus), les constructions de protection civile n'échappent pas au droit cantonal et communal de l'aménagement du territoire et des constructions. Le choix du lieu d'implantation d'un abri de protection civile, quand bien-même il s'impose pour des raisons techniques et géologiques, ne peut s'opérer sans égard à la réglementation communale. La conformité de l'ouvrage à la zone d'architecture épousant la configuration du sol, dont le secteur B est destiné aux équipements collectifs, n'est pas contestable. En revanche son empiètement sur une zone inconstructible n'est pas admissible en l'état actuel

de la réglementation communale. Le recours doit également être admis pour ce motif.

7. Le projet devant être remanié à plusieurs égards, point n'est besoin d'examiner les autres griefs des recourants, en particulier ceux portant sur l'intégration de l'ouvrage projeté au caractère des lieux. Il convient néanmoins de relever que selon l'annexe de l'ordonnance du 9 septembre 1981 relative à l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), le village d'Epesses est inscrit en tant que site construit d'importance nationale. Selon l'art. 3 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) l'inventaire lie les autorités fédérales, qui doivent prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités dans l'exécution de leurs propres tâches. Lorsque une tâche de la Confédération est confiée aux autorités cantonales, celles-ci doivent également veiller à ménager le site protégé et requérir une expertise de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage ou de la Commission fédérale des monuments historiques si le projet est de nature à porter atteinte à un objet inscrit dans un inventaire fédéral (art. 7 LPN). La construction d'un abri de protection civile constitue l'exécution d'une tâche fédérale au sens de l'art. 2 lit.c LPN dès lors qu'il s'agit d'un ouvrage imposé par le droit fédéral pouvant bénéficier de l'allocation de subventions (art. 69a LPCi). Par conséquent, s'il se révélait que le projet remanié peut porter atteinte au village, une expertise fédérale devrait être requise. 8. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. La décision du Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports, Service de l'aménagement du territoire, et celle du Département de la prévoyance sociale et des assurances, Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels, communiquées par la Centrale des autorisations le 25 février 1991, doivent être annulées. La décision de la Municipalité d'Epesses, du 9 avril 1991, levant les oppositions à son projet de construction d'un parking couvert et d'un abri de protection civile doit également être annulée (art. 75 al.1 RATC). L'avance de frais versée par les recourants en procédure leur sera restituée. Un émolument de Fr. 1'500.-- est mis à la charge de la Commune d'Epesses dont les conclusions ont été écartées; celle-ci est en outre débitrice des recourants d'une somme de Fr. 1'000.-- à titre de dépens.

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