

VD_OMNI AC.1997.0208 vom 8. Oktober 1998

VD Tribunal cantonal, 1998-10-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1997.0208

FR: VD_OMNI AC.1997.0208 du 8 octobre 1998

IT: VD_OMNI AC.1997.0208 del 8 ottobre 1998

Regeste

SOCIETE D'ART PUBLIC et crt c/DTPAT/Begnins | Qualité pour agir d'une association contre un plan. Légalisation d'une zone d'utilité publique en zone viticole; site de valeur mais impact limité de l'abri prévu. Recours rejeté en tant que recevable.

Erwägungen

E. 24

juillet 1998 et les citations), le tribunal a admis la légitimation active de la SAP sur la base de l'art. 90 LPNMS : cette disposition - applicable par le biais de l'art. 37 al. 2 lit. a LJPA - habilite notamment à recourir les associations d'importance cantonale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature, des monuments et des sites. Les recourantes craignent que, si le PPA entrerait en force, l'abri projeté ne porte atteinte au caractère des lieux et ne défigure le paysage : indiscutablement, l'art. 90 LPNMS permet d'entrer en matière sur une argumentation de cette nature. Toutefois, lorsque la qualité pour agir doit être admise sur la base de la disposition précitée, elle se limite alors à la sauvegarde des intérêts inhérents à la protection de la nature, des monuments et des sites; en revanche, elle ne s'étend pas à d'autres intérêts publics (voir notamment RDAF 1996, p. 485 consid. 6b). c) A teneur de l'art. 55 al. 1er LPE, la qualité pour recourir des organisations est limitée aux décisions relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations fixes soumises à étude d'impact sur l'environnement selon l'art. 9 LPE. C'est donc à juste titre que les recourantes ne se prévalent pas de la disposition précitée : en effet, le plan incriminé ne comporte aucune construction ou installation qui tomberaient sous le coup de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement. d) Il reste à vérifier si les recourantes peuvent fonder leur légitimation active sur l'art. 12 al. 1er LPN (voir art. 37 al. 2 lit. b LJPA). Cette disposition confère aux organisations d'importance nationale reconnues la qualité pour recourir contre les décisions du canton ou des autorités fédérales ouvrant la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. aa) La LSP est indiscutablement une association d'importance nationale au sens de l'art. 12 al. 1er LPN. Cette qualité - qui d'ailleurs lui avait toujours été reconnue auparavant - vient d'être confirmée par l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir, dont la modification du 15 juin 1998 est entrée en vigueur le 1er juillet 1998 (voir ROLF 1998 p. 1570); l'habilitation de la LSP s'étend à la SAP, qui en est la section cantonale (voir ATF 118 Ib 296 consid. 2; voir toutefois ATF 123 II 293). bb) Le droit de recours des organisations contre des décisions cantonales en vertu de l'art. 12 al. 1er LPN existe uniquement si elles ont été prises dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération (voir notamment Zufferey, Commentaire LPN, Zurich, 1997, art. 2, no 4 ch. 1). A teneur de l'art. 2 LPN, on entend notamment par accomplissement de tâches de la Confédération l'élaboration de projets, la

construction et la modification d'ouvrages et d'installations par la Confédération, ses instituts et ses établissements (lit. a), l'octroi de concessions et d'autorisations (lit. b) et l'allocation de subventions pour des mesures de planification ainsi que pour des installations et des ouvrages (lit. c). Les plans d'affectation généraux ne tombent en principe pas sous le coup de l'art. 2 LPN : en effet, l'aménagement du territoire en tant que tel n'est pas une tâche fédérale, mais un domaine de compétence cantonale autonome. Et même si les prescriptions d'un plan d'affectation doivent s'appliquer à des terrains compris dans le périmètre d'un objet figurant à un inventaire fédéral, les autorités cantonales qui l'adoptent n'accomplissent pas pour autant une tâche de la Confédération : les règles pertinentes relèvent en effet du droit cantonal, les cantons ne recevant à cet égard aucun mandat du législateur fédéral. La planification générale devient tout au plus une tâche de la Confédération lorsqu'elle englobe des objets dont le droit fédéral confie expressément la protection aux cantons : ainsi en va-t-il par exemple des secteurs comprenant un biotope ou un site marécageux reconnus d'importance nationale, régionale ou locale (voir notamment Zufferey, op. cit., no 28 et les citations). Indépendamment de ces principes applicables aux plans d'affectation généraux, il peut y avoir d'autres cas de tâches fédérales en matière de planification. Sont par exemple de telles tâches les plans de protection spécifiques dont la Confédération a confié l'élaboration et l'adoption aux cantons en vertu du pouvoir de délégation que lui confère la législation applicable, comme les plans des zones de protection des eaux ou encore les plans forestiers (voir notamment Zufferey, op. cit., no 26 et les citations); il en va également ainsi des plans d'affectation spéciaux dont le contenu est à ce point détaillé et contraignant qu'ils sont assimilables à des décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (voir notamment Zufferey, op. cit., no 27 et les citations).

cc) La construction d'abris est certes imposée aux communes par la législation fédérale sur la protection civile; mais cela ne signifie pas encore que la décision attaquée tombe ipso facto sous le coup de l'art. 2 LPN. Ainsi le périmètre du PPA incriminé n'englobe-t-il aucun objet que le canton aurait impérativement été chargé de protéger; et le fait que le village de Begnins figure à l'ISOS et la région de La Côte à l'IFP n'est pas en soi constitutif d'une tâche fédérale. Par ailleurs, le plan critiqué ne revêt aucune fonction de protection spécifique; quant aux quelques règles très générales qui l'accompagnent, elles ont un contenu beaucoup trop vague pour qu'il soit question d'assimiler ce plan à une décision. En réalité, la mesure de planification critiquée est exclusivement dictée par des impératifs d'aménagement du territoire local : en légalisant un plan spécial, la Commune de Begnins s'est conformée à la jurisprudence selon laquelle l'implantation d'un abri de protection civile en zone inconstructible ne saurait être autorisée par le biais de l'art. 24 LAT (voir sur ce point RDAF 1993 p. 208 consid. 3c; voir dans le même sens ATF 124 II 391). Toutefois, le fait qu'ait été suivie cette procédure plutôt que celle de l'autorisation exceptionnelle ne saurait en soi priver les recourantes de leur droit d'intervenir : en effet, quand bien même elles ne s'en prévalent pas expressément, le motif que l'art. 24 LAT aurait dû être appliqué permet à une association reconnue d'attaquer un plan par la voie du recours de droit administratif (voir ATF 123 II 289).

e) En définitive, le tribunal entrera en matière sur les moyens que les recourantes tirent de la LPN. Il examinera également le pourvoi sous l'angle de l'art. 90 LPNMS, mais dans les limites rappelées sous lit. b ci-dessus.

2. Les recourantes se plaignent d'une fausse application de l'art. 53 al. 3 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). Dans sa teneur antérieure à la décision attaquée, la disposition précitée prévoyait que les zones agricoles et viticoles ne pouvaient être modifiées avant un délai de vingt-cinq ans dès leur approbation

par le Conseil d'Etat, sauf dérogations exceptionnelles accordées par celui-ci; et si en vertu de la nouvelle du 4 février 1998 entrée en vigueur le 7 avril 1998 c'est désormais au Département des infrastructures qu'il appartient de statuer sur les dérogations à l'intangibilité des zones agricoles et viticoles, la pratique de la solution des conflits de loi intertemporels par rattachement à la date de la décision attaquée (voir notamment ATF du 28 mai 1997 déjà cité, consid. 4) ne permet pas de tenir compte de cette modification, postérieure au 6 novembre 1997. Or, en vertu de l'art. 4 al. 2 LJPA, le Tribunal administratif n'est pas compétent pour se saisir d'un recours dirigé contre une décision du Conseil d'Etat : aussi le moyen pris de l'art. 53 al. 3 LATC n'est-il pas recevable devant lui. II.

Fond 3. Les art. 56 ss LATC régissent la procédure de légalisation des plans d'affectation. La première instance de recours est habilitée à statuer tant en légalité qu'en opportunité, et jouit d'un libre pouvoir d'examen (voir art. 60a al. 2 LATC). La situation se présente différemment devant le Tribunal administratif puisque, aux termes de l'art. 36 LJPA, ne peuvent être invoqués devant lui que la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lit. a), la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (lit. b) ou encore l'inopportunité si la loi spéciale le prévoit (lit. c) : or, sur ce dernier point, le droit cantonal se borne à désigner le Tribunal administratif comme deuxième instance de recours et à renvoyer, sans plus amples précisions, aux art. 31 ss LJPA. Autrement dit, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif est limité dans ce domaine à la légalité. Commet un excès de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui sort du cadre de sa liberté d'appréciation en usant d'une faculté qui ne lui appartient pas, par exemple en optant pour une solution différente de celles qui s'offrent à elle; on peut également ajouter l'hypothèse d'un excès de pouvoir négatif visant le cas de l'autorité qui, au lieu d'utiliser sa liberté d'appréciation, se considère comme liée (voir notamment A. Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, vol. I, p. 333). L'abus de pouvoir, en droit suisse, vise deux cas : l'expression est tout d'abord synonyme de détournement de pouvoir (on désigne ainsi l'acte accompli par l'autorité dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer); mais elle peut également être comprise plus largement, soit dans le sens d'un comportement arbitraire ou recouvrant une violation manifeste de certains droits ou principes constitutionnels (voir notamment TA, arrêts AC 97/054 du 22 décembre 1997 et 97/049 du 24 juillet 1998). 4. a) L'art. 3 al. 1er LPN impose aux autorités fédérales et cantonales - dans l'accomplissement des tâches de la Confédération - de prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles ainsi que les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité; l'art. 6 LPN institue une protection accrue pour les objets d'importance nationale portés à un inventaire fédéral et, lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, prévoit que la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation. Mais ni l'art. 3 LPN ni même l'art. 6 al. 2 LPN n'instaurent un régime de protection absolue : l'autorité doit en effet, dans chaque cas, procéder à une pesée des intérêts en présence. Dans le cas particulier s'affrontent l'intérêt public à doter la Commune de Begnins - par le biais de la mesure critiquée - d'un abri public de protection civile et celui, public lui aussi, à protéger le paysage. b) aa) Les recourantes soutiennent que la recherche de sites alternatifs, propres à préserver un secteur particulièrement sensible, n'a pas été démontrée à satisfaction de droit. Sur ce point, elles n'ont pas tort : en effet, après l'acquisition d'un droit de superficie portant

sur une partie de la parcelle n° 214, les autorités communales n'avaient en réalité plus d'autre solution que de faire étudier un plan partiel d'affectation "A la Collombière" et nulle part ailleurs. En d'autres circonstances, elles auraient du reste pu s'exposer à certains risques en commençant par acquérir un droit de superficie, en faisant ensuite élaborer un projet détaillé d'abri et, en dernière étape seulement, en mettant à l'enquête publique une mesure de planification; mais, comme on va le voir, cette façon de faire n'aura en définitive pas porté à conséquence. bb) Mise en oeuvre par l'autorité intimée, la CFPN s'était déterminée une première fois en date du 14 mai 1996 : après avoir confirmé le caractère sensible - consacré tant par l'ISOS que par la réglementation communale (voir considérant 5 ci-après) - du site en cause, elle avait regretté la portée très générale du règlement du PPA comme aussi les imperfections du projet d'abri, sans toutefois exclure qu'une solution améliorée puisse permettre de limiter l'impact sur le site. Appelée par l'autorité intimée à reprendre position, la CFPN s'est exprimée comme suit en date du 27 juin 1997 : "... La Commune de Begnins propose aujourd'hui un projet modifié. Le seul élément visible en émergence est une cheminée d'aération d'une hauteur hors sol de deux mètres environ. Un examen du dossier de plans révisés confirme que la nouvelle construction est totalement enterrée. Les trois objections principales formulées à l'égard du projet précédent concernant les effets de terrasse, les émergences et mouvements de terrain ainsi que les raccords peu harmonieux côté chemin de la Favre sont dès lors écartées. Les rampes d'accès pour véhicules sont abandonnées, seul un accès pour piétons étant maintenu. L'impact visuel du projet dans le site est dès lors considérablement réduit. Au vu de ce qui précède, nous constatons qu'une suite favorable a ainsi été donnée aux demandes exprimées dans le préavis de la commission du 14 mai 1996. Dès lors, nous préavisons favorablement le nouveau projet de construction présenté, dont l'impact dans le site reste dans des limites tout à fait acceptables." Sans se considérer comme lié par ce préavis, le tribunal le fait sien; ce d'autant qu'il se trouve corroboré par les mesures d'instruction auxquelles il a procédé. Or, à l'audience, la municipalité s'est engagée à faire exécuter les travaux de construction de l'abri conformément aux plans qu'elle a fait établir en 1996 modifiant ceux ayant fait l'objet de l'enquête publique de 1994, suite aux remarques de la CFPN : dans ces conditions, on saisit mal pour quelles raisons les recourantes persistent à redouter que les autorités communales n'abusent du contenu - trop vague selon elles - du règlement du PPA. cc) C'est également à tort que les recourantes dénoncent le plan en tant qu'il permettrait des injections de béton affleurant à la surface du sol. La LPN se borne en effet à prohiber les atteintes excessives à un site protégé, quelle qu'en soit la nature; d'ailleurs, si la thèse des recourantes trouvait un quelconque appui dans la loi, la CFPN n'aurait pas manqué de se prononcer contre le principe même d'un abri de protection civile en ces lieux, ce qu'elle n'a pas fait. L'inconsistance de l'argument apparaît également à la lecture d'un arrêt (ATF 115 I b 311 = JT 1991 I 584) pourtant cité par les recourantes elles-mêmes à l'audience : dans cette espèce en effet, la commune et les associations recourantes demandaient précisément qu'une ligne électrique à haute tension soit mise en terre, au nom de la protection de la nature et du paysage. dd) A l'audience, les recourantes ont plaidé qu'une étude complémentaire serait encore nécessaire. Il est vrai que l'art. 7 LPN pose le principe d'une expertise obligatoire de la CFPN s'il se révèle que l'accomplissement d'une tâche de la Confédération pourrait porter atteinte à un objet inscrit dans un inventaire fédéral : le but de cette mesure est d'indiquer pourquoi et comment l'objet devrait être conservé intact ou en tout cas ménagé le plus possible. Mais force est de constater que les exigences de la disposition précitée ont été pleinement respectées puisque la CFPN a été sollicitée à deux reprises et que, en dernière

analyse, elle a préavisé favorablement. c) En résumé, les moyens que les recourantes tirent de la LPN se révèlent mal fondés. 5. L'art. 91 du règlement du plan d'extension communal (RPE) dispose que les parties hachurées figurant sur le plan général d'affectation indiquent des secteurs dignes de protection où seules sont admissibles, à des conditions très restrictives, des constructions de minime importance. Les recourantes soulignent que les lieux sont précisément soumis à la disposition précitée, ce en quoi elles ont raison; en revanche, c'est en vain qu'elles cherchent à en tirer argument. Comme on l'a vu (considérant 1 lit.d/cc), la construction d'un abri de protection civile hors des zones à bâtir exige l'élaboration d'un plan spécial : le principe d'une telle mesure ne saurait donc être remis en cause. Cela étant, du moins à défaut comme en l'espèce d'un renvoi exprès dans ce sens, la réglementation ordinaire n'a plus cours là où un PPA - obéissant à la même procédure de légalisation qu'un plan général d'affectation - se substitue à elle; en d'autres termes, le périmètre du plan échappe au champ d'application dans l'espace de l'art. 91 RPE. A cela s'ajoute que le règlement du PPA respecte le souci du législateur communal de protéger le caractère des lieux : seules en effet les constructions souterraines sont autorisées dans la nouvelle zone d'utilité publique, un soin tout particulier devant au surplus être apporté aux éléments visibles, aux aménagements extérieurs, au remodelage du sol ainsi qu'aux plantations. III. Frais et dépens 6. Les considérants qui précèdent conduisent en conclusion au rejet du recours, en tant que recevable. Vu le sort du pourvoi, il se justifie de mettre à la charge des recourantes, solidairement entre elles, un émolument de justice arrêté à 2'500 francs. La Commune de Begnins, qui obtient gain de cause, était assistée : les recourantes lui verseront donc, à titre de dépens, un montant de 1'500 francs.

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