Urteilskopf

119 Ib 216

26. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 13 septembre 1993 dans la cause Société immobilière et hôtelière de la Place Chevelu 1-3 contre Département fédéral de justice et police (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 19 BMV: Aufhebung eines Zivilschutzraumes.

Nur eine für den Zivilschutz vollständig unbrauchbar gewordene Einrichtung darf aufgehoben werden (E. 2).

Unter dem Gesichtswinkel der heute geltenden Vorschriften bietet die streitige Baute noch einen genügenden Schutz, vor allem wenn ihre Nähe zum Genfersee in Betracht gezogen wird (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 19 OCPCi: désaffectation d'un abri de protection civile.

Seule une installation devenue totalement inutile pour la protection civile peut être désaffectée (consid. 2).

La construction litigieuse offre encore une protection suffisante au regard des prescriptions actuelles, compte tenu en particulier de la proximité du lac Léman (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 19 OEPCi: messa fuori uso di un rifugio di protezione civile.

Solo un'installazione che è divenuta completamente inutile ai fini della protezione civile può essere messa fuori uso (consid. 2).

Secondo le prescrizioni attualmente in vigore, la costruzione litigiosa offre ancora una protezione sufficiente, in particolare, tenuto conto della sua vicinanza al lago Lemano (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 217



La Société immobilière et hôtelière de la Place Chevelu 1-3 (ci-après: la Société immobilière) est propriétaire d'un hôtel, construit en 1964/1965. Situé à l'angle de la rue Jean-Jacques-Rousseau et du quai des Bergues, à la hauteur du pont de la Machine, l'immeuble comprend un abri de protection civile de 145 m2, avec 114 places protégées. Il fait partie d'un îlot comportant 350 places protégées pour 514 habitants. Selon un constat d'huissier établi le 6 novembre 1985 à la demande de la Société immobilière, en présence d'un ingénieur de la Ville de Genève, l'immeuble serait fissuré en sous-sol; sans faire clairement la distinction entre l'abri proprement dit et les autres locaux du sous-sol, le constat relève la présence de fissures "capillaires", de fissures "fines" et de "larges fentes", ces dernières ne paraissant pas se situer dans l'abri. Le 6 mars 1989, des spécialistes des services de protection civile de la Ville et du canton de Genève ont constaté la présence de fissures superficielles dans les parois de l'abri. Son utilisation n'était toutefois pas remise en cause car, vu l'épaisseur du béton et la conception technique de l'ouvrage, l'eau ne pouvait s'infiltrer. Se fondant sur le constat du 6

novembre 1985, la Société immobilière a demandé le 16 décembre 1988 au Service cantonal de la protection civile l'autorisation de désaffecter l'abri, en raison des infiltrations possibles et de sa situation en dessous du niveau du Rhône, ce qui serait source de danger pour ses occupants. Après un échange de lettres, le dossier fut transmis à l'Office fédéral de la protection civile (ci-après: l'OFPC), avec un préavis défavorable. Par décision du 6 juillet 1989, cette autorité rejeta la requête. Saisi d'un recours de la Société immobilière, le Département fédéral de justice et police (ci-après: le Département) a procédé à une instruction complémentaire, au terme de laquelle il a rejeté le recours. L'abri litigieux était conforme aux exigences en vigueur en 1964, quand bien même ces dernières auraient changé depuis; il ne présentait aucun défaut pouvant justifier sa désaffectation, dans un secteur insuffisamment pourvu en place protégées. Agissant par la voie du recours de droit administratif, la Société immobilière demande au Tribunal fédéral d'annuler les décisions de



l'OFPC et du Département, et d'ordonner la désaffectation de l'abri de protection civile. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. La loi fédérale sur les constructions de protection civile, du 4 octobre 1963 (RS 520.2, loi sur les abris, ci-après: LCPCi), ne contient pas de dispositions au sujet de la désaffectation des installations de protection civile. L'art. 19 de l'ordonnance sur les abris (RS 520.21, ci-après: OCPCi) prévoit que les abris et constructions hospitalières ne peuvent être désaffectés sans l'autorisation de l'OFPC, sans toutefois préciser les conditions d'une telle autorisation. On peut certes déduire du texte de cette disposition que la désaffectation peut être autorisée lorsque les installations "ne sont plus utilisables pour la protection civile" puisque, dans ce cas, son alinéa 2 prévoit la restitution des subventions "dans la mesure où les bâtiments peuvent servir à d'autres fins". S'agissant toutefois des conditions précises d'une désaffectation, on se trouve devant une lacune proprement dite, qu'il appartient au juge de combler (cf. art. 1 al. 2 et 3 CC; ATF 112 Ib 46 consid. 4a) en s'inspirant des buts poursuivis par le législateur (ATF 112 Ib 311 consid. 2). a) En édictant les dispositions sur les constructions de protection civile, le législateur fédéral visait à assurer une protection aussi large et efficace que possible de la population contre les dangers pouvant résulter non seulement d'un conflit armé (art. 1er al. 2 de la loi sur la protection civile - LPCi -, RS 520.1), mais aussi d'autres catastrophes naturelles (art. 2 al. 2 LPCi; FF 1976 III 370). En fonction de cet objectif, l'obligation de construire ou d'aménager des abris et d'autres ouvrages de protection civile est définie de manière très étendue (FF 1976 II 361). Il en découle que les installations existantes doivent en principe être maintenues, dans toute la mesure du possible, aussi longtemps qu'elles offrent une protection suffisante. b) En raison de l'évolution de la technique et des connaissances dans ce domaine, les installations construites dans le passé peuvent ne plus satisfaire à toutes les exigences posées actuellement pour des constructions de même nature, la loi n'exigeant pas l'adaptation des abris anciens aux nouvelles normes. Compte tenu du but poursuivi par le législateur, le fait qu'une construction ne répond plus aux critères actuels ne suffit pas à permettre sa désaffectation, tant qu'elle

assure aux usagers une protection suffisante. Seule une installation devenue totalement inutile pourra ainsi être désaffectée. Tel n'est pas le cas de l'abri litigieux, qui, comme on le verra, est encore admissible, eu égard aux directives actuelles en la matière.

3. Selon l'art. 4 al. 1 let. b OCPCi, les cantons peuvent accorder une dérogation à l'obligation de construire des abris, notamment pour les bâtiments situés dans les zones particulièrement menacées que l'OFPC détermine dans ses instructions. La recourante soutient que son immeuble se trouve, par rapport au lac Léman, dans une telle zone, de sorte que la désaffectation s'imposerait. a) L'abri litigieux a été construit en 1964, sous l'empire des principes directeurs pour les constructions de protection antiaérienne, édictés par le Département militaire fédéral en 1949 (2e édition 1952), et des prescriptions techniques provisoires de 1957. Ces textes, qui définissent les mesures de précaution résultant de l'expérience issue de la Deuxième Guerre mondiale, concernent principalement la manière de construire (profondeur, épaisseur des parois, issues, aération, etc.); ils ne contiennent en revanche aucune disposition restrictive quant à l'emplacement des abris, notamment à proximité des lacs importants.
Par la suite, l'OFPC a édicté les instructions techniques pour la construction d'abris privés (ci-après: ITAP), qui ont fait l'objet de deux versions successives, en 1966 et en 1984. Ces instructions contiennent des règles de même nature que les précédentes directives, mais les complètent sur certains points. L'ITAP 1966 examine les effets de la vague de fond consécutive à une explosion atomique sur une nappe d'eau, pour nier l'existence d'un risque important d'inondation (ch. 1.45.1). Traitant plus complètement de ce problème, l'ITAP 1984 précise (ch. 2.35, Mesures préventives contre le danger d'inondation) que la région menacée par les vagues de fond s'étend généralement aux environs immédiats du rivage des grands lacs, sur une bande de rivage de 200 m de largeur, à moins qu'elle ne soit située à 20 m au moins au-dessus du niveau du lac. La construction d'abris n'est pas interdite dans une telle région, mais elle exige des mesures supplémentaires dont la plus importante est l'édification d'un puits de sortie, pour les voies d'évacuation et les sorties de secours, surélevé d'au moins 1 m par rapport au terrain naturel. b) Considérant, sur la base des renseignements obtenus auprès du Service cantonal de la protection civile et du Service cantonal du cadastre, que le lac Léman s'achevait au niveau du pont du Mont-Blanc, soit à plus de 200 m de l'immeuble de la recourante, le



Département a implicitement retenu que l'abri litigieux se situait en dehors de la zone menacée. Il n'a néanmoins pas tenu cette question pour déterminante, au motif qu'en vertu du principe de non-rétroactivité, la construction n'était pas soumise aux prescriptions des ITAP 1966 et 1984. Cette opinion doit être nuancée car même si, comme on l'a vu, il n'est pas nécessaire qu'une construction de protection civile soit conforme en tous points à la réglementation actuelle, la question de savoir si elle offre encore une sécurité suffisante ne peut être résolue sans tenir compte, dans une certaine mesure, des prescriptions actuellement en vigueur.
c) S'appuyant sur des photographies et des extraits d'ouvrages, la recourante insiste sur le fait que le lac Léman se termine, selon elle, au pont de la Machine, à la hauteur de son immeuble, et non au pont du Mont-Blanc. Les documents produits par la recourante n'ont toutefois pas la force probante qu'elle semble leur prêter. Il s'agit, d'une part, de reproductions de gravures anciennes représentant la rade de Genève en perspective et, d'autre part, d'ouvrages faisant état de la construction du pont de la Machine pour régulariser le niveau du lac, pièces ne permettant en rien de déterminer le point de transition entre les régimes lacustre et fluvial des eaux. Le point de vue de la recourante est contredit par plusieurs dispositions du droit cantonal. Ainsi, selon l'art. 3 al. 2 du règlement d'application de la loi cantonale sur la pêche (M 7/10,5), la limite entre le lac et le Rhône émissaire est située sur le côté amont du pont du Mont-Blanc. Selon l'art. 11 al. 2 de la loi sur la navigation dans les eaux genevoises (H 2/1), la section située entre le pont du Mont-Blanc et le pont de la Machine fait partie du Rhône. La même solution est adoptée à l'art. 3 du règlement concernant la navigation dans les eaux cantonales

et les installations portuaires (H 2/2,5). Cette limite correspond en outre à une réalité géographique objective, puisque le pont du Mont-Blanc marque le rétrécissement constitué, sur la rive droite, par la Promenade du lac. Compte tenu de ces circonstances et de la réserve que s'impose le Tribunal fédéral, les considérations émises par l'autorité intimée à ce propos peuvent être suivies. Selon un relevé du Service cantonal du cadastre, le bâtiment de la recourante est situé à quelque 280 m de l'extrémité la plus rapprochée du pont du Mont-Blanc, soit en dehors de la région menacée définie par l'ITAP 1984. Cela étant, il n'y a pas lieu d'examiner si le fait que l'abri soit pourvu de prises d'air débouchant à 3 m au-dessus du niveau du sol suffit pour satisfaire aux exigences posées au ch. 2.35 de l'ITAP 1984. Point n'est besoin non plus de rechercher



l'influence éventuelle de la construction, en aval, du barrage du Seujet, car le critère retenu est la superficie du lac, non sa profondeur. Dans son plan de situation des abris, le Service cantonal de la protection civile semble avoir étendu la zone de vague de fond jusqu'au pont de l'Ile, en aval du pont de la Machine, y incluant l'immeuble de la recourante. Il n'en reste pas moins que l'abri litigieux ne paraît pas situé en violation des mesures préventives contre le danger d'inondation, figurant dans les dernières instructions de l'OFPC. Par ailleurs, de l'avis des spécialistes de l'Office cantonal de la protection civile, l'existence de fissures - pour la plupart insignifiantes - n'affecte pas la sécurité de l'ouvrage.
Ce dernier assure dès lors un degré de protection suffisant pour justifier son maintien. Une désaffectation irait à l'encontre des buts de la protection civile, puisque le secteur n'est pas pourvu de places protégées en suffisance.