

## **VD\_OMNI AC.2011.0024 vom 27. Februar 2012**

VD Tribunal cantonal, 2012-02-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2011.0024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0024)

FR: VD\_OMNI AC.2011.0024 du 27 février 2012

IT: VD\_OMNI AC.2011.0024 del 27 febbraio 2012

### **Regeste**

HAEMMERLI c/ Municipalité de Vallorbe, Service du développement territorial, Service des eaux, sols et assainissement, Service de l'économie, du logement et du tourisme, Service de l'environnement et de l'énergie, Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments | Changement d'affectation d'un bâtiment en zone agricole: ancienne station service, tea-room et logement aux fins d'habitation - l'affectation commerciale ayant cessé en 1989 - où la recourante veut exploiter un salon de massage. Application des art. 22, 24, 24c LAT et 42 OAT exclue par la CDAP dans un précédent arrêt. Les conditions de l'art. 24a LAT ne sont pas réunies: des travaux sont nécessaires (exigés par le SESA s'agissant des eaux usées et par l'ECA s'agissant des mesures constructives de prévention contre les incendies, en relation avec l'accès du public aux locaux) et le changement d'affectation exercera un effet sur l'environnement et le territoire (augmentation du trafic, des eaux usées ou du bruit) (consid. 3). Le SDT a la compétence de statuer sur des projets de construction hors zone à bâtir et d'ordonner la cessation immédiate de l'activité non conforme à la zone (consid. 4).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

La recourante a sollicité la tenue d'une inspection locale avec audience. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) ainsi que par l'art. 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01), le droit d'être entendu comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 504; 126 I 15; 124 I 49 et les références citées). En particulier, le droit de faire administrer des preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. Le droit d'être entendu découlant des art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst-VD ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428). L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les arrêts cités; 122 V 157 consid. 1d p. 162; 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505). En l'occurrence, le dossier de la cause comprend des plans et des photographies et paraît suffisamment complet pour permettre au tribunal de statuer au vu des considérants qui suivent.

## **E. 2**

Dans un grief invoqué à titre subsidiaire mais qu'il convient d'examiner d'emblée, la recourante fait valoir que l'activité commerciale (salon de massage) ne constituerait pas un changement d'affectation mais qu'elle serait accessoire et devrait être englobée dans l'affectation d'habitation. Implicitement, elle se prévaut de la garantie de la situation acquise prévue par l'art. 24c LAT dont bénéficie en l'espèce l'affectation d'habitation. En l'occurrence, dans son arrêt du 29 juin 2009 (AC.2007.0229 précité), le tribunal de céans a retenu que la parcelle concernée était sise en zone agricole au sens de l'art. 16 al. 1 LAT et qu'une affectation commerciale de salon de massage et bar n'était pas conforme à cette zone (art. 22 LAT). Une dérogation fondée sur les art. 24 à 24 d LAT ou 37a LAT n'entraîne pas en ligne de compte. En ce qui concerne l'application éventuelle de l'art. 24c LAT, le tribunal a notamment relevé que " même s'il subsiste une affectation partielle d'habitation [...], l'activité commerciale envisagée par les recourants d'exploiter un salon de massage ainsi qu'un bar constitue une affectation entièrement nouvelle qui diverge fondamentalement de la précédente. En effet, il est prévu d'exploiter un salon où travaillent au moins deux personnes, ainsi qu'un bar d'une capacité de 20 places. Il apparaît ainsi clairement que l'activité commerciale est la destination principale envisagée par les recourants, l'affectation d'habitation devenant secondaire. Au vu de la jurisprudence précitée, une dérogation fondée sur les art. 24c LAT et 42 OAT n'entre dès lors pas en ligne de compte. La renonciation au bar ne conduirait pas à une autre conclusion " (AC.2007.0229 précité consid. 5b). Aucun élément au dossier ne permet de remettre en question cette appréciation à laquelle il convient de renvoyer et qui lie en principe l'autorité de recours (AC.2007.0156 du 29 décembre 2008 et références). Au contraire, la recourante indique aujourd'hui que le salon de massage est occupé " au maximum par quatre employées ". L'appréciation précitée qui se fondait sur la présence de deux personnes et selon laquelle l'affectation commerciale devait être considérée comme l'affectation principale ne peut dès lors qu'être confirmée. Une dérogation fondée sur l'art. 24c LAT n'entre ainsi pas en considération. Partant, ce grief doit être rejeté.

## **E. 3**

La recourante conteste l'appréciation des autorités intimées selon laquelle les conditions de l'art. 24a LAT ne seraient pas réalisées. a) L'art. 24a al. 1 LAT a la teneur suivante: "Lorsque le changement d'affectation de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir ne nécessite pas de travaux de transformation au sens de l'art. 22 al. 1, l'autorisation doit être accordée aux conditions suivantes: a. ce changement d'affectation n'a pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement; b. il ne contrevient à aucune autre loi fédérale." Le Tribunal fédéral a retracé, dans l'arrêt ATF 127 II 215 (consid. 4b), la genèse de l'art. 24a LAT et considéré notamment ce qui suit: Ainsi et selon l'art. 24a LAT, un changement d'affectation qui ne nécessite pas de travaux de transformation peut être autorisé même si l'implantation de la nouvelle affectation n'est pas imposée par sa destination (dans ce sens Muggli, op. cit., ad art. 24a n°1). Il ressort des travaux préparatoires qu'avec l'art. 24a, le législateur voulait permettre le changement d'affectation des constructions agricoles (BO CE 1997, pp. 211s., rapporteur Plattner; BO CN 1997, p. 1827 c, colonne de gauche en bas, rapporteur Durrer). Clairement (et dans les trois langues officielles), l'art. 24a LAT ne se limite pas aux constructions agricoles, mais permet également à d'autres constructions de changer d'affectation, par exemple des constructions industrielles en dehors de la zone à bâtir. Une interprétation systématique et téléologique de

l'art. 24a amène à la même conclusion." Le Tribunal fédéral de conclure dans l'arrêt précité que, dans la mesure où il s'agit uniquement d'un changement d'affectation d'une construction existante, l'autorisation doit être accordée à condition que les exigences de l'art. 24a al. 1 let. a et b LAT soient remplies. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral antérieure à l'art. 24a LAT, une nouvelle affectation sans mesures constructives était possible si celle-ci était conforme à celle de la zone ou si le changement était insignifiant du point de vue de l'environnement ou de la planification (ATF 113 Ib 219, consid. 4d). La jurisprudence plus récente relative à l'art. 24a LAT considère toutefois, au vu du texte clair de cette disposition, que l'intensité de l'impact sur le territoire, l'équipement et l'environnement n'est pas déterminante. Dès lors que le changement d'affectation entraîne une augmentation de l'impact sur l'équipement ou l'environnement, une autorisation fondée sur l'art. 24a LAT est exclue, peu importe si cet impact est notable ou seulement insignifiant (TF 1A.274/2006 du

#### **E. 6**

août 2007, consid. 3.2.3; TF 1A.214/2002 du 12 septembre 2003, consid. 5.2.2.; cf. aussi TF 1C\_127/2008 du 4 décembre 2008 consid. 2.5 et la référence citée; TF 1A.176/2002 du 28 juillet 2003). Selon la doctrine, les nouvelles incidences sur le territoire, l'équipement et l'environnement qui excluent l'application de l'art. 24a LAT sont la plupart du temps liées à une utilisation accrue des infrastructures existantes. Ainsi, si une desserte routière reste suffisante mais que le trafic routier y est plus intense, cela interdit déjà d'appliquer cette disposition (Muggli, Commentaire LAT, 2009, n.

#### **E. 9**

ad art. 24a). Il découle de ce qui précède que l'art. 24a LAT n'est applicable que dans les cas de changements d'affectation sans travaux de transformation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT. Ensuite, deux conditions doivent être réalisées: en premier lieu, le changement d'affectation ne doit pas entraîner une augmentation de l'impact sur le territoire, l'équipement et l'environnement; en second lieu, il ne doit contrevenir à aucune autre loi fédérale. b) S'agissant de la question de l'absence de travaux, le SESA a en particulier refusé son autorisation spéciale s'agissant de l'installation d'un jacuzzi, en l'absence d'un raccordement à la station d'épuration communale (STEP) ou à une mini-STEP mécano-biologique. Il a également refusé son autorisation dès lors qu'en l'état, les eaux usées sont déversées aux eaux publiques après simple passage dans une fosse de décantation, ce qui n'assure pas une épuration suffisante et ne correspond pas à l'état actuel de la technique (art. 13 LEaux). De plus, la nouvelle utilisation prévue des locaux est, selon le SESA, de nature à entraîner une augmentation sensible des volumes d'eaux usées produits. Cette autorité a ainsi exigé la mise en conformité de l'installation d'assainissement des eaux usées actuelle. Tout en acceptant d'entreprendre de tels travaux, la recourante estime que ceux-ci n'auraient aucun impact sur l'environnement et que ces travaux devraient dans tous les cas être effectués afin de lui permettre de se conformer aux normes en vigueur, même s'agissant d'un bâtiment d'habitation. Cet argument n'est pas pertinent. L'examen de l'incidence sur l'environnement, l'équipement et le territoire concerne le changement d'affectation, et non les travaux qu'il nécessiterait (cf. art. 24a al. 1 let. a LAT). Enfin, le SESA, tout en constatant que le bâtiment n'était pas raccordé à la STEP de manière conforme, a exigé un tel raccordement en relation avec l'affectation commerciale litigieuse et non en relation avec l'affectation d'habitation. A cela s'ajoute que l'ECA a exigé des mesures constructives de prévention contre les incendies, en relation avec l'accès du public aux locaux. Il préconise ainsi

notamment des compartiments coupe-feu, voire une sortie de secours extérieure directe du sauna. La recourante s'est déclarée prête à se mettre en conformité avec ces exigences et a produit des plans à cet effet qui incluent un escalier de secours externe. Or l'aménagement d'une telle sortie de secours postule des travaux au sens de l'art. 24a LAT. Enfin, le SEVEN n'a pu que préaviser négativement le projet étant donné que la recourante ne lui a pas fourni les renseignements demandés par ce service. Il n'est ainsi pas exclu que si ces renseignements avaient été fournis, des travaux d'isolation phonique aient pu être exigés. Cette question peut souffrir de rester indécise, au vu des travaux nécessaires mentionnés plus haut. Force est donc de conclure que c'est à juste titre que le SDT a considéré qu'au vu des travaux nécessaires précités, la première condition de l'art. 24a LAT n'était pas réalisée.

c) Quant aux effets du changement d'affectation du bâtiment sur l'environnement (art. 24a let. a LAT), comme indiqué plus haut, la jurisprudence considère que peu importe l'intensité de l'impact sur l'équipement ou l'environnement; celui-ci peut ainsi être seulement insignifiant (TF 1A.274/2006; TF 1A.214/2002; TF 1C\_127/2008; TF 1A.176/2002 précités). Or il est manifeste et a d'ailleurs été admis par les services cantonaux spécialisés qu'une affectation de type salon de massage avec bar, dans lequel travaillent quatre personnes a des effets sur l'environnement et sur l'équipement, que ce soit en raison de l'augmentation des eaux usées, du trafic que du bruit. Comme l'a retenu le Tribunal fédéral, seuls doivent être examinés, sous l'angle de l'art. 24a LAT, la nouvelle affectation et son impact sur l'équipement, l'environnement et le territoire (TF 1C\_127/2008 précité consid. 2.5); ainsi, le fait que la route d'accès au bâtiment concerné soit publique et déjà très fréquentée n'est pas déterminant, le trafic lié à l'exploitation conduisant dans tous les cas à une augmentation de la circulation en dehors de la zone à bâtir. En outre, la demande d'autorisation de construire indique huit places de stationnement existantes. Or, ces places ont manifestement été réalisées à l'intention des clients du salon de massage; en effet, une maison d'habitation de six pièces comportant un seul logement, comme indiqué sur la demande de permis de construire, ne nécessite pas un nombre aussi élevé de places. Ceci démontre également l'augmentation de l'intensité du trafic lié à l'affectation litigieuse qui exclut en conséquence l'application de l'art. 24a LAT. Peu importe à cet égard qu'au vu de l'emplacement isolé du bâtiment, de telles nuisances soient en définitive acceptables. Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que le SDT, puis la municipalité, ont refusé d'autoriser le changement d'affectation qui ne remplit pas les conditions de l'art. 24a LAT. Il n'y a ainsi pas lieu d'examiner l'argument de la recourante selon lequel la plantation d'une haie de thuyas ne constitue pas des travaux de transformation au sens de l'art. 22 LAT et ne fait donc pas obstacle à la délivrance de la dérogation sollicitée en application de l'art. 24a LAT. Au demeurant, la décision du SDT ne concerne pas ces plantations.

4. La recourante conteste encore la compétence du SDT d'ordonner la fermeture immédiate du salon. Elle considère que celle-ci revient à l'ECA, qui a subordonné son accord au respect de certaines conditions, à l'exclusion de toute autre mesure.

a) L'art. 20 de la loi du 27 mai 1970 sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels (LPIEN; RSV 963.11) prévoit ce qui suit: " 1 L'Etablissement [d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels] peut suspendre immédiatement toute exploitation ouverte sans l'autorisation qui devait lui être demandée préalablement. Il peut subordonner la reprise de l'exploitation à l'obtention de cette autorisation. 2 Si l'autorisation n'est pas sollicitée dans le délai fixé, ou si elle est refusée, l'Etablissement peut exiger la démolition ou la suppression des constructions, installations et autres aménagements faits sans droit. Il peut, au besoin, y pourvoir aux frais du propriétaire ou de l'exploitant fautif." b) En l'occurrence, il ressort

certes de l'art. 20 LPIEN que la compétence d'ordonner la cessation immédiate de l'exploitation ne respectant pas les prescriptions de protection contre l'incendie ressortit à l'ECA, et non au SDT. Il n'en demeure pas moins que, conformément aux art. 16b et 25 al. 2 LAT, les constructions qui ne sont plus utilisées conformément à l'affectation de la zone et qui ne peuvent être affectés à un autre usage en vertu des art. 24 à 24d LAT doivent cesser d'être utilisées. La compétence pour statuer sur des projets de construction hors zone à bâtir appartient à l'autorité cantonale, soit le SDT. Selon l'art. 105 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), la municipalité, à son défaut le département, soit en l'occurrence le SDT, demeurent compétents pour faire suspendre tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Dans la mesure où les deux conditions de l'art. 24a LAT ne sont pas réalisées, la municipalité, cas échéant, le SDT en tant qu'autorité cantonale compétente, étaient fondés à ordonner l'arrêt immédiat de l'exploitation illicite du salon de massage. Partant, ce grief doit être rejeté 5. La recourante conclut encore à l'annulation de " la décision " du SELT-PCC. Outre que ce grief n'est nullement motivé, il y a lieu de relever que le SELT-PCC n'a pas rendu une décision mais a délivré un préavis qui ne constitue pas une décision au sens de l'art. 3 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) et n'est, partant, pas susceptible de recours (AC.2010.0225 du 18 novembre 2011 et références). Ce grief est dès lors irrecevable. 6. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et les décisions attaquées, confirmées. La recourante, qui succombe, supporte les frais de justice, ceux-ci étant réduits en l'absence d'audience. Il n'est pas alloué de dépens à l'Etat (art. 49, 56 al. 3, 91 et 99 LPA-VD).

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