

## **VD\_OMNI AC.2015.0277 vom 11. Juli 2016**

VD Tribunal cantonal, 2016-07-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2015.0277](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0277)

FR: VD\_OMNI AC.2015.0277 du 11 juillet 2016

IT: VD\_OMNI AC.2015.0277 del 11 luglio 2016

### **Regeste**

COTTIER VALNICEK, COTTIER, CDC Avocats Sàrl/Service du développement territorial, Municipalité de St-Prex | Recours des propriétaires à l'encontre du permis de construire autorisant la création d'une piscine et le changement d'affectation de locaux d'habitations en étude d'avocats. Seules les conditions dont le SDT a assorti le changement d'affectation sont contestées, à savoir l'interdiction d'augmenter les ETP sans en informer au préalable l'autorité compétente et l'interdiction de recevoir la clientèle sur place. L'autorité intimée a autorisé le changement d'affectation après avoir constaté qu'au vu de la taille réduite de l'étude annoncée par les recourants (1.8 ETP, dont 1.5 ETP vivant sur place), celle-ci n'aurait pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement. S'agissant d'un prérequis indispensable au changement d'affectation sans travaux hors de la zone à bâtir et sachant que l'autorité compétente peut d'office revoir sa décision en cas de modification des circonstances, elle était fondée à imposer la condition litigieuse. Cela est d'autant plus vrai que l'obligation d'annoncer n'empêchera pas les recourants d'augmenter les effectifs si les conditions y relatives sont respectées, les effets d'une augmentation des ETP pouvant toutefois mener à une autre appréciation selon l'art. 24a LAT. Les recourants ne peuvent demander une égalité de traitement par rapport à un jardin d'enfants installé dans le même bâtiment (consid. 4 et 6). Concernant la seconde condition, l'autorité intimée a retenu qu'il n'y aurait effectivement pas d'incidences supplémentaires en terme de mouvements de véhicules, pour autant que les recourants se déplacent eux-mêmes auprès de leurs clients et non l'inverse. Cette interdiction aura toutefois pour effet de contraindre les recourants à se rendre chez leurs clients à bord de leurs propres véhicules, induisant ainsi des mouvements équivalents à ceux engendrés par la venue sur place des clients. Cette condition n'est donc pas pertinente puisqu'elle n'aura pas d'effet. Par ailleurs, l'utilisation globale des locaux

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile et respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicables par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. En leur qualité de copropriétaires d'une part de PPE leur conférant un droit exclusif sur les locaux visés par le changement d'affectation, Danica Cottier Valnicek et Nicolas Cottier revêtent manifestement la qualité pour recourir ( cf . arrêt AC.2014.0079 du 30 mars 2015 consid. 3b.aa). Quant à la société CDC Avocats Sàrl dont Nicolas Cottier est l'associé gérant unique, elle est particulièrement touchée par la décision en ce sens que les conditions posées au changement d'affectation limitent directement la liberté dont elle jouit pour organiser ses activités. Elle dispose ainsi d'un

intérêt digne de protection à l'annulation des conditions dont le SDT (ci-après: l'autorité intimée) a assorti sa décision, de sorte que la qualité pour recourir au sens de l'art. 75 al. 1 LPA-VD doit également lui être reconnue.

## E. 2

let. a). Le droit cantonal règle les exceptions prévues dans la zone à bâtir. En revanche, hors des zones à bâtir, les exceptions sont régies de manière exhaustive par le droit fédéral. Ainsi, une dérogation hors zone à bâtir à l'exigence de la conformité à la destination de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) ne peut être admise pour les nouvelles constructions ou installations ainsi que pour tout changement d'affectation que si l'implantation est imposée par la destination de l'ouvrage (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). La situation est différente lorsqu'un changement d'affectation hors de la zone à bâtir ne nécessite pas de travaux au sens de l'art. 22 al. 1 LAT. En effet, l'art. 24a al. 1 LAT prévoit à cet égard qu'un tel changement doit être autorisé, s'il n'a pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement (let. a) et s'il ne contrevient à aucune autre loi fédérale (let. b). Dite autorisation est cependant accordée sous réserve d'une nouvelle décision prise d'office en cas de modification des circonstances (art. 24a al. 2 LAT).

b) Danica Cottier Valnicek, Nicolas Cottier et CDC Avocats Sàrl (ci-après: les recourants) font ainsi valoir que l'installation de l'étude dans le bâtiment n° ECA 443 n'entraînerait pas d'incidence supplémentaire au sens de la disposition précitée, quand bien même les clients de l'étude seraient autorisés à se rendre dans les locaux de l'étude et même dans l'éventualité où de nouveaux employés seraient engagés dans la limite des capacités des locaux visés par le changement d'affectation. A ce sujet, ils allèguent que l'incidence qui en résulterait ne serait pas plus importante que celle d'une famille louant les locaux d'habitation concernés et qui mènerait une vie sociale "ordinaire" (réception d'amis; activités hors du domicile; etc.). En conséquence, les conditions restrictives accompagnant la décision entreprise devraient être annulées.

c) Pour sa part, l'autorité intimée a retenu ce qui suit au soutien de sa décision: " il s'avère que l'activité [de l'étude] est principalement portée par les propriétaires (1.5 ETP / 1.8 ETP au total) et n'a pas nécessité de travaux dans les locaux (bureau personnel). L'associé de M. Cottier se rend sur place très irrégulièrement et occasionnellement et leur activité les amène à se rendre chez leurs clients. A ce titre, [il est constaté] que cette activité n'augmente pas les incidences sur le territoire (fréquences de passage, utilisation des bâtiments)". Par ailleurs, dans sa réponse au recours, l'autorité intimée a indiqué qu'il " ne peut être contesté que la circulation induite par d'éventuels employés de l'étude n'habitant pas sur place et celle de clients ont une incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement, même si celle-ci devait, dans certains cas, être qualifiée de mineure. Pour le surplus, dans le cas d'un employé, cette incidence ne serait pas occasionnelle ou exceptionnelle mais bien régulière et quotidienne ". En d'autres termes, il se déduit du raisonnement de l'autorité intimée rappelé ci-avant que, exception faite des visites de clients et/ou d'une augmentation des employés de l'étude, la configuration actuelle de celle-ci n'emporte pas de sollicitations plus importantes de l'équipement qu'une utilisation conforme des locaux à leur affectation d'habitation. Elle fonde son raisonnement sur le fait que 1.5 ETP sur les 1.8 ETP que compte actuellement l'étude sont occupés par Danica Cottier Valnicek et Nicolas Cottier, dont l'impact, en particulier en terme de mouvements de véhicule, est réduit puisqu'ils habitent sur place. A contrario, elle estime que si les clients étaient autorisés à se rendre à l'étude à bord de leurs propres véhicules ou si des employés étaient engagés, il y aurait alors une incidence supplémentaire inadmissible au sens de l'art. 24a LAT.

d) Dans un ATF 127 II 215 consid. 4b p. 222, traduit au JdT 2002 I 686 p. 690, le

Tribunal fédéral a retracé la genèse de l'art. 24a LAT de la manière suivante: " b) (rés.) Le nouvel art. 24a LAT a pour origine l'art. 24 al. 2 du projet du Conseil fédéral pour la révision partielle de la Loi sur l'aménagement du territoire (Message du 22 mars 1996, FF 1996 III 485 ss). L'article fut ensuite amendé par l'Assemblée fédérale : le Conseil des Etats scinda l'art. 24 al. 2 en deux alinéas (BO CE 1997, pp. 211 ss) et proposa que la dérogation selon l'al. 2 soit octroyée sans la condition de l'implantation imposée par sa destination. Le Conseil national fit des deux alinéas deux articles distincts, à savoir un art. 24bis (qui correspond à l'art. 24a LAT actuel) et un art. 24ter (qui correspond à l'art. 24b LAT actuel) (BO CN 1997, pp. 1856 s.). Par la suite, le Conseil des Etats se rallia à la version du Conseil national (BO CE 1997, pp. 1179 s.). 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. 211 s., rapporteur Plattner; BO CN 1997, p. 1827, 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. " L'art. 24a LAT doit être interprété de manière conforme à la norme constitutionnelle sur l'aménagement du territoire. Les notions d'utilisation mesurée et judicieuse du sol et d'occupation rationnelle du territoire prévues à l'art. 75 al. 1 Cst., dont le contenu matériel correspond à celui de l'ancien art. 22 quater al. 1 aCst. accepté en votation populaire le 14 septembre 1969, ont pour but primordial et essentiel d'assurer une séparation entre les zones à bâtir et les zones non constructibles (voir Eric Brandt, Le principe constitutionnel de la séparation des zones constructibles et non constructibles, in RDAF 1995 197ss, p. 201 à 207). C'est pourquoi les changements d'affectation, sans travaux, de bâtiments existants hors de la zone à bâtir ne doivent pas avoir d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement (art. 24a al. 1 let. a LAT); cela signifie que les effets sur le territoire doivent être comparables ou en tous les cas ne pas excéder ceux d'une utilisation conforme au droit de la construction ou de l'installation existante. Il s'ensuit que l'application de cette disposition est par exemple déjà exclue lorsque la desserte routière reste suffisante, mais que le trafic y est plus intense dès lors que la formulation " pas d'incidence " vaut également pour les incidences nouvelles de peu d'importance. ( cf . TF 1A.214/2002 du 12 septembre 2003 consid. 5.1.1, partiellement publié in RDAF 2006 p. 622 et ZBl 2005 p. 152 ; 1C\_254/2009 du 25 septembre 2009 consid. 2.3; Rudolf Muggli, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, nos 9 et 11 ad art. 24a LAT). Pour les constructions agricoles en particulier, le changement d'affectation ne doit ainsi pas entraîner une utilisation plus intensive de la construction par des travailleurs ni générer un trafic plus important en fréquence ou utilisant un type de véhicule plus lourd que celui qu'impliquait la destination antérieure conforme au droit. Une telle analyse doit en outre s'effectuer en appréciant les effets à long terme du changement d'affectation sur le territoire et l'environnement. Cela implique notamment que le bâtiment qui a bénéficié d'un changement d'affectation au sens de l'art. 24a LAT ne peut plus faire ensuite l'objet de transformations partielles en vertu de l'art. 24c LAT et que seuls les travaux d'entretien nécessaires au maintien du bâtiment sont admissibles (CDAP AC.2013.0321 du 5 janvier 2015 consid. 4 ; . aussi CDAP

AC.2013.0403 du 10 février 2015 consid. 3). Enfin s'agissant d'une dérogation facilitée, l'art. 24a LAT précise les cas dans lesquels de simples changements d'affectation sans travaux de transformation peuvent être autorisés, sans que des exigences supplémentaires que celles mentionnées dans cette disposition ne puissent être imposées; il n'est en particulier pas admissible de procéder à une pesée des intérêts dans le cas concret pour délivrer ou non l'autorisation requise (Muggli, op. cit. , n os

## **E. 5**

Relativement à la condition interdisant la visite de la clientèle, le raisonnement de l'autorité intimée ne peut être suivi. En effet, selon la jurisprudence rappelée ci-dessus, pour qu'un changement d'affectation puisse être autorisé, les effets sur le territoire doivent être comparables ou en tous les cas ne pas excéder ceux d'une utilisation conforme au droit soit, dans la présente affaire, ceux générés par une occupation des locaux au titre d'habitation. En effet, en interdisant aux clients de l'étude de se rendre dans les locaux litigieux au moyen de leurs propres véhicules, l'autorité intimée perd de vue qu'elle impose alors à Nicolas Cottier ou, dans une moindre mesure à son associé, des mouvements de véhicule correspondants pour se rendre auprès de leurs clients. De cette manière, le trafic et la circulation prétendument évités par l'interdiction contestée seront compensés, dans une même mesure, par ceux des associés de l'étude appelés à se déplacer eux-mêmes auprès de leurs clients. Il s'ensuit que puisque l'autorité intimée a reconnu que l'activité de l'étude – dans sa configuration actuelle (en particulier 1,5 ETP des 1,8 ETP sont les propriétaires vivant sur place) – ne conduit pas à une augmentation de la circulation pour autant que les recourants se déplacent auprès de leurs clients ou dans d'autres locaux où ils peuvent recevoir des clients, force est de constater qu'il en irait de même dans l'hypothèse où ce sont les clients qui se rendraient à l'étude. L'utilisation du bâtiment induite par ces visites de clients n'apparaît en outre pas plus importante que celle qui découlerait d'une utilisation exclusivement locative de celui-ci. Dans ces conditions, l'autorité intimée n'était ainsi pas fondée à interdire l'accès de la clientèle aux locaux dont elle a autorisé le changement d'affectation, ce qui conduit à l'annulation de la condition y relative.

## **E. 5.6**

p. 78 et les références). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, non pas dans un ou quelques cas isolés ( ATF 132 II 485 consid. 8.6 p. 510; 127 I 1 consid. 3a p. 2; 126 V 390 consid. 6a p. 392 et les arrêts cités), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité ( ATF 123 II 248 consid. 3c p. 254; 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les références). Ce n'est que si l'autorité renonce à abandonner une pratique qu'elle sait illégale que le principe de l'égalité de traitement peut avoir le pas sur celui de la légalité. Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, l'autorité judiciaire présume que celle-ci se conformera à la loi à l'avenir ( ATF 122 II 446 consid. 4a p. 451 s.; 115 Ia 81 consid. 2 p. 82 s.). c) En l'espèce, il semble que les considérations invoquées par l'autorité intimée pour justifier un traitement différencié des deux situations en cause ne sont pas pertinentes. En effet, le but commercial et la " proximité " de l'usage des locaux étant des éléments étrangers au régime mis en place par l'art. 24a LAT – dont on rappellera que les conditions sont exhaustives ( cf . ci-dessus consid. 2d in fine ) – elles ne sauraient fonder la discrépance observée dans le traitement réservé par l'autorité à l'installation d'un jardin d'enfants en 2007 et à l'implantation d'une étude en 2015, même si ces éléments auraient pu être déterminants dans un autre contexte. En réalité, force est de constater que c'est de manière erronée que

l'autorité intimée a indiqué, dans la synthèse CAMAC du 4 septembre 2007 concernant l'installation d'un jardin d'enfants dans les locaux du rez-de chaussée, que le changement d'affectation y relatif n'entraînait pas d'incidence sur le territoire, l'équipement ou l'environnement (trafic, places de stationnement, évacuation et épuration des eaux). Il est en effet indéniable que la présence d'une dizaine de jeunes enfants, dont la majorité des parents les amènent et les récupèrent en voiture, encadrés par trois employés (1.5 ETP annoncés lors de la demande de changement d'affectation) génère des mouvements de véhicule quotidiens supérieurs à ceux engendrés par une utilisation conforme des locaux au titre d'habitation. Cela est d'autant plus vrai que la fermeture du jardin d'enfants à midi impose aux parents de revenir chercher leurs enfants et de les y reconduire pour l'après-midi, ce qui accroît d'autant le trafic journalier de véhicules. d) Cela étant, les recourants ne peuvent prétendre à la délivrance d'une autorisation de changement d'affectation sans condition au motif que tel aurait été le cas pour le jardin d'enfants. L'autorité intimée ayant indiqué vouloir faire une correcte application de l'art. 24a LAT, il ne s'agit pas d'une situation dans laquelle ils seraient habilités à se prévaloir d'un droit à l'égalité dans l'illégalité. Il s'ensuit que sous cet angle également l'autorité intimée était légitimée à imposer le respect de la condition relative aux ETP, laquelle ne prête pas le flanc à la critique.

#### **E. 6**

En dernier lieu, les recourants avancent que la décision attaquée consacrerait une atteinte au principe d'égalité de traitement. En substance, le changement d'affectation dont a bénéficié le jardin d'enfants en 2007 n'ayant été assorti d'aucune condition particulière, l'étude qui, de leur point de vue, se trouve dans une situation similaire, ne devrait pas non plus être soumise à quelque condition que ce soit. A cet égard, les recourants indiquent que trois personnes travaillent actuellement dans le jardin d'enfants installé au rez-de-chaussée ensuite du changement d'affectation de 2007, de sorte qu'ils devraient eux aussi être admis à engager trois employés, sans qu'il ne puisse être constaté une augmentation des incidences en découlant. Pour sa part, l'autorité intimée considère que les situations de l'étude et de la garderie ne seraient pas identiques, ce qui aurait pour conséquence que le principe en question serait inopérant. Elle a ainsi indiqué que la vocation lucrative de la première, " soumise aux règles du marché libre et de la concurrence ", ne se retrouverait pas chez la seconde. De plus, l'activité d'un jardin d'enfants serait " particulièrement proche d'un usage d'habitation ", ce qui justifierait également un traitement distinct des deux situations. a) On rappellera que la condition interdisant l'accueil de la clientèle ayant été annulée ( cf . consid. 5 ci-dessus), seule celle relative à l'obligation d'annonce doit encore être examinée à l'aune de ce principe constitutionnel. b) Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas ( ATF 126 V 390 consid. 6a p. 392 et les références citées). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi ( ATF 136 I 65 consid.

#### **E. 7**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours, la décision entreprise étant réformée en ce sens que l'interdiction de recevoir la clientèle dans les

locaux de l'étude est annulée; la décision étant maintenue et confirmée pour le surplus. Les recourants obtenant partiellement gain de cause, l'émolument judiciaire mis à leur charge sera réduit en conséquence (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD et art. 4 du Tarif cantonal du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA ; RSV 173.36.5.1]). Pour les mêmes raisons et étant rappelé que leur mandataire n'est intervenu qu'à compter du dépôt de leur réplique, des dépens très réduits leur seront alloués (art. 55, 56 al. 2, 91 et 99 LPA-VD, ainsi que 10 et 11 TFJDA).

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