

VD_OMNI AC.2013.0121 vom 26. August 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-08-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0121

FR: VD_OMNI AC.2013.0121 du 26 août 2014

IT: VD_OMNI AC.2013.0121 del 26 agosto 2014

Regeste

WEISSER, CHEVALLEY, HEDIGUER DUMOULIN/Municipalité de Chexbres, Département de l'intérieur, CHEVALLEY | Les plans d'affectation généraux ne peuvent être assimilés aux plans d'affectation spéciaux, notamment en ce qui concerne les conditions requises pour la modification de ces plans. Un plan d'affectation détaillé, définissant de manière précise les possibilités de construire, a une portée matérielle comparable à une autorisation préalable d'implantation dont la durée de validité doit être limitée. En revanche, si un tel plan détaillé est déjà réalisé en tout ou partie par l'octroi d'autorisations de construire, sa stabilité doit être garantie. En l'espèce, les conditions requises pour la modification du plan de quartier « La Rochette » à Chexbres ne sont pas remplies. L'entrée en vigueur du plan directeur cantonal en 2008, avec les objectifs de densification qu'il comporte, ne constitue pas une modification des circonstances justifiant la révision du plan de quartier, puisque ce plan de quartier avait déjà été conçu avec une densité très élevée, et conforme à ces objectifs.

Erwägungen

E. 1

p. 433). Il doit ainsi invoquer des dispositions du droit public des constructions dont l'application est susceptible d'avoir une incidence sur sa situation de fait ou de droit (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2.3. p. 33ss). c) En l'espèce, les recourants Janine Chevalley et Didier Chevalley sont propriétaires de biens fonds directement voisins de la parcelle 1364 de la proptiétaire. Janine Chevalley est propriétaires de la parcelle 1366 qui domine en amont la parcelle 1364 et le recourant Didier Chevalley est propriétaire du lot n° 2 de la PPE constituée sur la parcelle 1645, qui correspond à l'appartement dont la terrasse donne directement sur la parcelle 1364. Le recourant Didier Chevalley est particulièrement touché par la planification contestée qui aura pour effet de permettre la construction d'un bâtiment beaucoup plus long et plus haut que la villa existante juste devant les ouvertures de son habitation, avec une implantation plus proche de la façade. Le recourant Didier Chevalley se retrouvera en face d'une façade pignon, à une distance de 9 m de ses fenêtres, d'une hauteur d'environ 12 m au faîte, dans la direction du sud, qui entraînera une gêne beaucoup plus importante que la villa existante, tant pour les dégagements qui s'offrent depuis son logement, que l'ensoleillement et aussi en raison de la perte d'intimité qui en résulte sur sa terrasse. Il se trouve donc dans une relation spéciale, étroite, directe et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. La recourante Janine Chevalley est également touchés par le projet contesté, quoique de manière moins intrusive, mais elle a également un intérêt digne de protection à contester la décision attaquée en qualité de propriétaires voisins directs. Enfin, selon la jurisprudence, lorsque l'un ou plusieurs des recourants agissant en consorts par l'intermédiaire du même conseil ont qualité pour recourir, il n'est

pas nécessaire de déterminer si les autres recourants auraient individuellement qualité pour recourir (voir notamment l'arrêt AC.2006.0044 du 30 octobre 2006 consid. 1c).

E. 2

a) La procédure de recours en matière de plan d'affectation a connu de nombreux développements dont il convient de retracer l'évolution. A la suite de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire le 1er janvier 1980 (LAT), l'ancienne loi vaudoise sur les constructions et l'aménagement du territoire du 5 février 1941 (LCAT) a dû être adaptée pour satisfaire aux exigences de protection juridique prévues à l'art. 33 al. 2 et 3 LAT. Cette disposition exige des cantons l'organisation d'une voie de recours au moins contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution. Or, la procédure résultant de l'ancienne LCAT ne prévoyait aucun moyen de droit permettant de contester la décision communale adoptant un plan d'affectation. Par arrêté du 28 janvier 1981, fondé sur l'art. 36 al. 2 LAT, le Conseil d'Etat a introduit une voie de droit permettant à l'opposant de contester la décision prise par l'autorité d'adoption du plan rejetant l'opposition. L'instruction de la "requête" était confiée au département, le Conseil d'Etat statuant par une décision d'ensemble portant sur l'approbation du plan, les oppositions et les éventuelles requêtes. Ces mesures provisionnelles ont été prolongées par un règlement du 19 octobre 1983 concernant la protection juridique en matière d'opposition aux plans d'extension, dont la procédure a été reprise lors de l'adoption de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11). Selon l'ancien art. 60 LATC (ci-après : aLATC), l'envoi du plan en vue de l'approbation par le Conseil d'Etat comprenait simultanément la notification des décisions communales sur les oppositions avec l'indication de la possibilité de déposer une requête auprès du Conseil d'Etat tendant au réexamen de l'opposition (al. 1). La requête n'était recevable que si l'opposant avait un intérêt digne de protection (al. 2). Préalablement à l'approbation du plan par le Conseil d'Etat, le département instruisait les requêtes déposées par les opposants puis les transmettait avec son préavis au Conseil d'Etat en même temps que le dossier complet du projet (art. 61 al. 1 aLATC); le Conseil d'Etat statuait tant en légalité qu'en opportunité et se prononçait sur les oppositions et les requêtes en même temps sur l'approbation du plan et du règlement (art. 61 al. 2 aLATC; voir aussi RDAF 1986 p. 213 ss). b) Pour adapter la procédure de légalisation des plans d'affectation aux exigences de l'art. 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), le Conseil d'Etat a modifié les règles applicables aux requêtes par arrêté du 9 février 1994 en utilisant la faculté que lui réservait l'art. 36 al. 2 LAT au titre des mesures introductives cantonales. La compétence de statuer sur les requêtes a été transférée du Conseil d'Etat au département qui statuait avec le libre pouvoir d'examen requis par l'art. 33 let. a LAT et dont la décision pouvait faire l'objet d'un recours auprès de l'ancien Tribunal administratif qui exerçait un contrôle limité à la légalité de la décision attaquée; le Conseil d'Etat statuait sur l'approbation du plan à l'issue de la procédure de recours (RDAF 1995 p. 78). Le Grand Conseil a entériné, par la suite, cette nouvelle procédure applicable à tous les plans d'affectation en adoptant le 20 février 1996 une modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, qui généralisant ainsi la double voie de recours auprès du département en première instance, puis du Tribunal administratif (actuellement Cour de droit administratif du Tribunal cantonal, ci-après : CDAP) en deuxième et dernière instance cantonale (voir l'art. 60a aLATC). c) La procédure actuelle de recours en matière de plan d'affectation a été adoptée par la loi du 4 mars 2003 modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les

constructions. L'objectif recherché était de limiter le pouvoir d'examen du Service de l'aménagement du territoire (ci-après : SAT) à un contrôle en légalité lors de l'examen préalable d'un plan d'affectation (art. 56 al. 2 LATC) et celui du département à un contrôle en légalité également lors de la procédure d'approbation des plans d'affectation (art. 61 al. 1 LATC). La modification a eu pour effet de supprimer l'instance intermédiaire de recours auprès du département pour permettre aux opposants de contester directement auprès de la CDAP la décision d'adoption d'un plan d'affectation communal. Elle introduit une nouvelle procédure de notification des décisions du conseil de la commune sur les oppositions; alors que l'ancien art. 60 al. 1 aLATC prévoyait que la municipalité notifiât les décisions communales sur les oppositions en même temps qu'elle transmettait le dossier au département, le nouvel art. 60 al. 1 LATC précise que c'est le département qui notifie à chaque opposant la décision communale sur son opposition avec l'indication des voies et délais de recours auprès de la CDAP. L'art. 61 LATC introduit en outre une nouvelle procédure d'approbation préalable du plan d'affectation communal qui n'existait pas auparavant. La décision d'approbation préalable est notifiée aux opposants et à la commune en même temps que la décision du conseil de la commune sur les oppositions (al. 1). L'art. 61 al. 2 LATC précise que la décision d'approbation préalable est aussi susceptible d'un recours auprès de la CDAP. Selon le nouvel art. 61a LATC, le département se prononce définitivement sur le plan et le règlement si aucun recours n'est déposé (al. 1) et prononce son entrée en vigueur; si des recours sont déposés, il peut mettre en vigueur la partie du plan et du règlement non contestée par les recours dans la mesure où l'effet suspensif n'a pas été accordé sur cette partie (al. 2). Il approuve définitivement et met en vigueur le plan ou la partie du plan concernée par le recours après l'entrée en force des arrêts de la CDAP sur les éventuels recours des opposants (al. 3); la CDAP statue avec le libre pouvoir d'examen requis par l'art. 33 al. 3 let. b LAT (BGC janvier-février 2003 p. 6570, et 6577). d) L'approbation du plan d'affectation par une autorité cantonale est une exigence du droit fédéral de l'aménagement du territoire. L'art. 26 LAT précise en effet qu'une autorité cantonale approuve les plans d'affectation et leurs adaptations (al. 1); l'approbation du plan d'affectation par l'autorité cantonale leur confère alors force obligatoire (al. 3). L'approbation du plan d'affectation par l'autorité cantonale est alors une condition préalable nécessaire à la mise en vigueur du plan d'affectation (voir l'arrêt AC.2006.0202 du 31 janvier 2008). L'art. 26 al. 2 LAT précise encore que l'autorité doit examiner si le plan d'affectation est conforme aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral, mais cette disposition ne définit pas de manière exhaustive le pouvoir d'examen de l'autorité d'approbation, laquelle doit encore examiner si les plans d'affectation sont bien conformes à toutes les indications devant figurer dans le rapport prévu par l'art. 47 OAT, si l'autorité de planification a bien respecté les principes de planification et de coordination mentionnés à l'art. 2 OAT et si elle a effectué une pesée complète de l'ensemble des intérêts en présence, requise par l'art. 3 OAT, dont ceux des propriétaires touchés par le plan et ceux des collectivités ou organisations concernées par la planification et qui auraient un droit de recours contre le plan. Par exemple, la jurisprudence fédérale a précisé que le contrôle en légalité de l'autorité d'approbation porte aussi bien sur les besoins de terrains à bâtir (art. 15 let. b LAT) et de terres agricoles (art. 16 LAT) que la pesée des intérêts entre ces deux besoins et leur conciliation (ATF 114 Ia 371 consid. 4b. p. 373 et les références citées). Seule la décision d'approbation fixant définitivement le contenu du plan d'affectation a force contraignante et peut être attaquée par la voie du recours en matière de droit public au Tribunal fédéral (ATF 118 Ia 165 consid. 2a p. 168). e) L'ancien art. 61 aLATC précisait

que le département se prononçait sur l'approbation du plan et du règlement, en règle générale, en même temps que sur les recours des opposants contre la décision communale. Une telle procédure permettait à l'autorité d'approbation d'exercer un examen global de la planification et de prendre en considération l'ensemble des intérêts publics et privés déterminants dans le cadre de la pesée générale d'intérêts requise tant par la jurisprudence fédérale (voir notamment ATF 117 Ia 302 consid. 4b p. 307, 115 Ia 350 consid. 3d p. 353, 114 Ia 371 consid. 5b p. 374) que par l'art. 3 OAT. Les art. 60 et 61 LATC ont dissocié la procédure d'approbation du plan d'affectation de la procédure de recours contre les décisions communales sur les oppositions. L'approbation préalable apparaît ainsi comme une formalité qui ne peut à elle seule déployer les effets de l'approbation requise par l'art. 26 al. 3 LAT et ne permet ainsi pas l'entrée en vigueur du plan. Si la décision communale levant les oppositions ne fait pas l'objet de recours, une nouvelle décision d'approbation définitive est nécessaire pour mettre en vigueur le plan (art. 61a al. 1 LATC); de même, une nouvelle décision d'approbation définitive du plan est nécessaire pour mettre en vigueur la partie du plan non concernée par le ou les recours, et pour autant que l'effet suspensif n'ait pas été accordé sur l'ensemble du plan (art. 61a al. 2 LATC); enfin, lorsque le tribunal a statué sur les recours formés contre la décision communale, le plan entre en force seulement après la décision d'approbation définitive (art. 61a al. 3 LATC). La procédure d'approbation préalable apparaît ainsi comme une procédure incidente préparatoire à l'approbation définitive du plan, qui fixe les intentions du département sur l'approbation définitive dans l'attente des différentes conditions et incertitudes auxquelles la procédure d'approbation est soumise; il s'agit de savoir si des recours ont été déposés par les opposants contre la décision communale levant leur opposition, quelles sont les parties du plan concernées par les éventuels recours, si l'effet suspensif est limité aux parties du plan concernées par les recours ou s'il concerne tout le plan et finalement l'issue de ces recours. Mais il est aussi possible que le département envisage de ne pas approuver un plan d'affectation ou une partie du plan sans que le plan ou le secteur concerné fasse l'objet d'une opposition ou d'un recours, ou encore, qu'il envisage de refuser l'approbation pour des motifs autres que ceux faisant l'objet du recours ou de l'opposition. L'art. 61 al. 2 LATC prévoit dans une telle situation que la décision d'approbation préalable est susceptible d'un recours auprès de la CDAP; mais le département doit encore inviter les parties concernées à se prononcer sur un éventuel refus d'approbation préalable, afin qu'elles puissent exercer leur droit d'être entendu (art. 29 Cst.). Dans ce cas, un éventuel refus d'approbation n'intervient pas dans le cadre d'une procédure préalable ou préparatoire, mais apparaît plutôt comme un refus à caractère définitif. La formulation de l'art. 61 al. 2 LATC prête ainsi à confusion car le refus d'approbation du plan ne peut pas être prononcé dans le cadre de la procédure préalable, qui est une procédure incidente, et apparaît plutôt comme une vérification formelle de la procédure d'adoption du plan devant le conseil de la commune. La procédure d'approbation préalable est ainsi une phase préparatoire pour organiser la procédure d'approbation définitive (AC.2013.0042 du 29 janvier 2014 consid. 2a, AC.2006.0058 du 22 juin 2006 consid. 1 et AC.2004.0213 du 22 juin 2006 consid. 1). f) Le recours est dirigé uniquement contre la décision d'approbation préalable de l'addenda du plan de quartier. Il ne contient aucune conclusion à l'encontre de la décision du Conseil communal du 31 octobre 2012 adoptant l'addenda, qui est pourtant la seule décision prise de manière conforme aux exigences de protection juridique prévue par l'art. 33 al. 1 LAT et de respect de l'exigence constitutionnelle du droit d'être entendu (art. 29 al. 1 Cst), en ayant permis aux parties de faire valoir leur point de vue dans l'enquête publique du projet de plan. En

effet, les recourants se limitent à conclure à la réforme, subsidiairement à l'annulation de « la décision du Service du développement territorial approuvant préalablement l'addenda au Plan de quartier (PQ) « la Rochette » approuvé le 5 mars 2001, sis sur le territoire de la commune de Chexbres. » Malgré cette formulation incomplète des conclusions de recours, on peut en l'occurrence admettre que le recours, compte tenu de sa motivation, tend également à l'annulation de la décision communale répondant à l'opposition du recourant et adoptant l'addenda au plan de quartier et son règlement. Il n'est en effet pas nécessaire que les conclusions soient formulées explicitement, quand elles résultent clairement des motifs allégués. Il suffit qu'on puisse déduire de l'acte de recours sur quel point et pour quelle raison la décision attaquée est contestée (v. arrêt AC. 2008.0092 du 9 juillet 2009 et les réf. cit.). Pour cette raison il est aussi indifférent que les recourants aient désigné comme autorité intimée le Service du développement territorial alors que c'est le Département de l'intérieur qui procède à l'approbation préalable du plan d'affectation. Le Tribunal administratif a jugé qu'un recours formé contre une décision municipale octroyant ou refusant un permis de construire est censé être également dirigé contre le refus d'une autorisation cantonale spéciale, lorsque les griefs invoqués concernent des points que l'autorité cantonale a examiné ou aurait dû examiner dans sa décision, même si celle-ci a été notifiée conformément à l'art. 123 LATC et n'a pas été elle-même attaquée (Tribunal administratif, arrêts AC.2002.0046 du 20 août 2004 consid. 1 a/bb et AC.2002.0032 du 8 janvier 2004). Cette jurisprudence est transposable en l'espèce (cf. arrêt AC.2012.0212 du 27 juillet 2012, consid. 2). De la même manière, il faut considérer qu'un recours dirigé exclusivement contre la décision d'approbation préalable d'un plan d'affectation peut être considéré comme implicitement dirigé contre la décision communale rejetant l'opposition du recourant et adoptant le plan (voir arrêt AC.2013.0042 du 29 janvier 2014 consid. 2b).

E. 3

p. 115 et la jurisprudence citée). c) En présence de plans d'affectation détaillés, définissant de manière précise les possibilités de construire, la jurisprudence distingue deux situations: aa) Le plan n'est pas réalisé: lorsqu'un plan spécial définit de façon détaillée le genre, l'implantation et les dimensions des constructions qu'il autorise, il a une portée matérielle comparable à celle d'une autorisation préalable d'implantation dont la durée de validité est limitée. Les propriétaires ne peuvent en principe plus invoquer la stabilité du plan après une période de plus de dix ans ayant suivi son adoption, lorsque le plan n'a pas encore connu un début d'exécution; ce principe tient compte du délai de validité qui est en général assorti aux permis de construire et aux autorisations préalables d'implantation (cf. ATF 116 Ib 185 consid. 4b p. 188). bb) Le plan est mis en oeuvre par l'octroi d'autorisations de construire: selon la jurisprudence fédérale, le degré de réalisation du plan constitue un élément important à prendre en considération dans la pesée des intérêts; en principe, lorsqu'un plan d'affectation détaillé a été mis en oeuvre par l'octroi d'autorisations de construire, sa stabilité doit en principe être garantie (ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 199). Il importe peu à cet égard que les modifications proposées soient de peu d'importance, car le besoin de stabilité des plans revêt une importance accrue pour les plans d'affectation spéciaux, qui définissent de manière détaillée les possibilités de construire (ATF 1C_536/2012 consid. 4.2, qui cite les ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 199 et ATF 116 Ib 185 consid. 4b p. 188). Dans l'arrêt 1C_536/2012, le Tribunal fédéral a confirmé le refus d'entrer en matière opposé par la Municipalité de Montreux à une demande de modification d'un plan de quartier « A Chaulin »; le plan de quartier, approuvé en octobre 1992 était pour l'essentiel déjà réalisé et la demande de modification déposée en 2011 tendait à empêcher que les

constructions dans le secteur d'habitat familial individuel puissent être dotées de toitures plus hautes que celles dans le secteur d'habitat familial groupé, la demande de modification du plan de quartier faisait d'ailleurs suite à une demande de permis de construire sur les deux parcelles encore libres dans la zone d'habitat familial individuel (ATF 1C_536/2012 du 24 juin 2003). Il ressort de cette dernière jurisprudence, que des motifs particulièrement importants permettent de justifier la modification d'un plan d'affectation détaillé déjà réalisé pour l'essentiel. A cet égard, la jurisprudence fédérale a encore précisé que dans l'appréciation des motifs de modification, la nécessité de rendre la planification conforme aux exigences de l'aménagement du territoire revêt une importance prépondérante. Ainsi, la modification du plan directeur ou la réduction des zones à bâtir surdimensionnées constituent des motifs de poids, de même que la réduction des immissions excessives, notamment par l'adoption d'un plan de mesures. En revanche, un simple changement d'avis de la population ou une modification du rapport de force politique ne constituent pas une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT (ATF 128 I 190 consid. 4.2 et les références citées; TF 1C_172/2010 du 9 février 2011 consid. 5.1). De même, l'adaptation de la planification à la situation effective permet également de corriger des erreurs d'aménagement, même récentes, pour autant que la nouvelle mesure à prendre s'inscrive dans le cadre du plan directeur (ATF 121 I 245 consid. 6 et les arrêts cités; 1A.56/1999 du 31 mars 2000 consid. 4b; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, p. 512). Quoi qu'il en soit, l'art. 21 al. 2 LAT ne trouve pas application si les circonstances ne se sont pas modifiées ou si les nouvelles circonstances étaient déjà connues lors de la première planification (ATF 123 I 175 consid. 3g; 119 Ib 480 consid. 5c; TF 1C_172/2010 du 9 février 2011 consid. 5.1; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, op. cit., n. 16 ad art. 21 LAT et les références citées). d) En l'espèce, le plan de quartier a été approuvé le 5 mars 2001. Il décrit de manière détaillée le genre et l'implantation des constructions qu'il autorise ainsi que leur volumétrie. De même, il définit avec précision le maintien du bâtiment ECA N° 576 en empêchant son agrandissement et sa reconstruction, et il prévoit qu'en cas de destruction dudit bâtiment, l'espace libéré devra être aménagé en zone de verdure. Le plan de quartier, qui date de près de treize ans, régit ainsi la situation des constructions avec un haut degré de précision proche d'un permis de construire. Par ailleurs, le plan est pour l'essentiel réalisé. Des permis de construire ont été délivrés pour les bâtiments 3 et 4, ainsi que pour l'ensemble d'habitat collectif formé par les bâtiments 5 à 7, qui sont déjà réalisés. Seuls les deux premiers bâtiments (1 et 2) sur la parcelle 1360 ne sont pas encore construits. En conséquence, il faut que des motifs particulièrement importants justifient la modification. L'implantation et la réalisation des sept bâtiments d'habitation visés par le plan de quartier répondent à l'évidence au principe majeur du plan directeur communal, de développer et densifier le tissu bâti au sud de l'autoroute. On voit en revanche mal l'intérêt visé par le maintien du bâtiment ECA N° 576, si ce n'est ce que le recourant Didier Chevalley a expliqué lors de l'audience du 11 septembre 2013, selon quoi le constructeur d'alors avait maintenu la maison ECA N° 576 et renoncé à la reconstruire pour ne pas mettre à la porte la famille qui y habitait. S'agissant du but poursuivi par le transfert à la zone de verdure de l'espace libéré par une destruction du bâtiment ECA N° 576, outre le fait d'assurer le maintien dudit bâtiment, le règlement du plan de quartier précise qu'il s'agit « d'améliorer le dégagement des bâtiments de l'aire de construction 5-6-7, et en particulier celui du bâtiment 7. ». Ceci peut d'ailleurs également répondre au but du plan de quartier d'assurer un développement harmonieux du village en général, et en particulier de gérer la transition entre la zone du village et la zone de villas

située au nord et à l'est du périmètre du plan de quartier. Aussi, la façade pignon du bâtiment 7 est orientée au sud et la garantie d'un dégagement sur l'espace occupé par le bâtiment ECA n° 576 permet une conception adaptée des logements sur ce dégagement. Par ailleurs, même si le plan directeur communal visait déjà le développement et la densification du village, cet objectif est devenu un vecteur important de la planification cantonale avec l'approbation du plan directeur cantonal en 2008. Il est vrai que le premier plan directeur cantonal adopté par le Grand Conseil le 20 mai 1987 (Recueil annuel de la législation vaudoise, tome 184, 1987, p. 137) prévoyait déjà une forme de densification des centres. Le plan général d'urbanisation du plan directeur cantonal 1987 (carte 1.1.1) mettait en place un réseau de centres urbains bien desservis par les transports publics en prévoyant expressément de "soutenir le rôle dévolu aux centres notamment par la concentration d'activités économiques et de services diversifiés et par la densification de l'habitat" (objectif 1.2.b). Dans la région, le plan directeur cantonal mentionnait comme centre régional de premier niveau l'agglomération Vevey-Montreux, et comme centre local, les communes de Chexbres-Puidoux (p. 64 du plan directeur cantonal 1987). Dans le milieu rural, le plan directeur cantonal prévoyait de favoriser le regroupement dans les centres, des activités et de l'habitat qui ne sont pas en rapport direct avec la culture du sol (objectif 1.5.1 du plan directeur cantonal 1987). Mais le nouveau plan directeur cantonal est plus précis. Le chapitre A du nouveau plan directeur cantonal prévoit une stratégie visant à coordonner la mobilité et l'urbanisation pour mieux préserver l'environnement. Comme cela a été expliqué dans la partie « Faits » ci-dessus (let. E), il s'agit de maintenir le poids démographique des centres cantonaux, régionaux et locaux en stimulant et en facilitant l'utilisation, dans le territoire déjà urbanisé et bien desservi par les transports publics. Dans les centres, la création de nouvelles zones à bâtir et la densification des zones à bâtir existantes sont encouragées, sans seuil maximal prédéfini, dans le respect du droit en vigueur. Hors des centres, la légalisation de nouvelles zones à bâtir est maîtrisée. Mais le développement est fixé en tenant compte notamment, pour les quinze années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal, du taux cantonal des quinze années précédant son entrée en vigueur (la population résidente permanente du canton en 2008, s'élevait à 684'922 habitants et à 593'190 habitants quinze ans plus tôt, en 1993, de sorte que le taux de croissance pendant cette période s'est élevé à 15%). Ainsi, les autorités cantonales et communales incitent à une densification des zones urbaines existantes adaptées aux conditions locales et à une utilisation rationnelle du sol dans les planifications territoriales. La mesure A11 du plan directeur cantonal concernant la légalisation des zones à bâtir apporte encore les précisions suivantes : « (...) Le canton définit une priorité à l'urbanisation dans les centres cantonaux et leur agglomération, les centres régionaux et locaux. Dans les communs centres, pour les communes d'agglomération, les nouvelles zones à bâtir sont localisées prioritairement dans le périmètre des centres, soit le périmètre compact des agglomérations. Les nouvelles zones à bâtir définies dans ces périmètres ne sont pas soumises à la référence ou au taux cantonal. (...) Afin de préserver le poids démographique des centres/ es agglomérations, le potentiel des zones à bâtir défini hors des centres et du périmètre compact des agglomérations doit être équivalent à la population actuelle de ces secteurs multiplié par le taux de croissance cantonal. Si la commune ne dispose pas de réserves suffisantes, elle peut définir de nouvelles zones à bâtir. Le canton vérifie qu'en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les quinze années suivant l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal ne dépasse pas le taux cantonal des quinze années précédant son entrée en vigueur. Une marge d'appréciation est

définie au regard d'un ou de plusieurs des critères suivants : - un projet intercommunal d'aménagement du territoire ; - une offre de qualité réelle ou programmée en transports publics et / ou en mobilité douce ; - l'aménagement ou la construction d'équipements collectifs d'intérêt régional est conforme aux planifications régionales ; - d'autres circonstances exceptionnelles qui peuvent justifier un taux de croissance supérieur au taux de croissance cantonal des quinze années précédant l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal. Les communes évaluent la capacité résiduelle des zones à bâtir et le potentiel hors zones à bâtir, ainsi que les besoins supplémentaires en nouvelle zone à bâtir. Elles établissent également un programme d'équipement comprenant notamment la desserte en transports publics. » d) La Commune de Chexbres comptait 1343 habitants en 1950 et compte aujourd'hui 2102 habitants (au 31 décembre 2013). La population s'élevait à 1733 habitants en 1980, puis à 1862 habitants en 1990 et à 2041 habitants en 2000. Si l'on examine le taux de croissance de la population de 2000 à 2013, on constate que la population a augmenté de 60 habitants, ce qui correspond à un taux de croissance d'environ 3 % environ. En appliquant le critère des 15% prévu par la mesure A11, la commune pourrait légaliser ou densifier des zones à bâtir pour accueillir encore 315 habitants (2101 habitants x 15%). Le département en charge de l'aménagement du territoire a publié un guide pour faciliter l'application des mesures A11 et A12 du plan directeur cantonal, guide validé par le Conseil d'Etat le 26 janvier 2011. Il ressort de ce guide les éléments suivants: les communes de Puidoux-Chexbres font partie des centres régionaux pour lesquels un périmètre du centre doit être défini. Selon le guide, un centre est formé par les quartiers construits ou projetés offrant une concentration particulière d'équipements, de services et d'arrêts de transports publics dans un rayon de 10 minutes à pied. Un tel centre peut être intercommunal, à cheval sur deux communes. Les communes concernées par cette définition délimitent le périmètre de leur centre en accord avec le service en charge de l'aménagement du territoire. Les critères de délimitation du périmètre d'un centre sont l'accessibilité piétonne depuis un arrêt de transport public bien desservi, la centralité des équipements et des services et les conditions locales de l'utilisation du sol. Le guide propose aux communes de fournir les données nécessaires au bilan du réexamen de la zone à bâtir par une estimation des besoins en fonction des objectifs de développement et des capacités d'accueil existantes et projetées. En ce qui concerne la localisation des nouvelles zones à bâtir, le guide précise que le plan directeur cantonal donne la priorité aux centres et aux secteurs proches des centres : « La localisation du développement dans les centres est à la base de la stratégie du plan directeur cantonal, visant à freiner l'étalement urbain. Dans les communes avec centre, le renforcement du centre prime sur les extensions hors centre. Le développement du centre est encouragé sans limite maximale. Le plan directeur cantonal fixe une densité de planification minimale, cohérente avec le niveau de desserte par transports publics avec le niveau d'équipements et de services. D'autres critères peuvent limiter la capacité d'accueil d'un centre (normes environnementales, inventaires, protection du patrimoine naturel et bâti, etc). Dans une commune avec centre, la localisation de nouvelles zones à bâtir s'effectuera prioritairement : - dans le centre, par exemple dans des vides en légalisant des zones intermédiaires ou des zones agricoles situées à l'intérieur du périmètre ; - si ce n'est pas possible, à proximité du centre pour renforcer la masse critique nécessaire au fonctionnement des transports publics, des équipements et des services ; le périmètre du centre pourra être élargi en conséquence pour intégrer de nouveaux quartiers répondant aux critères de centralité du plan directeur cantonal. » En ce qui concerne la densité des zones à bâtir, le guide rappelle que le plan directeur cantonal

impose un coefficient d'utilisation du sol minimum pour les nouvelles zones à bâtir hors centre de 0.4. Dans les centres, le plan directeur cantonal impose au moins 100 habitants + emploi par hectare, soit un CUS de 0.625 pour un taux de saturation de 80 %. Dans les sites stratégiques, au moins 200 habitants + emploi par hectare est imposé, soit un CUS de 1.25.

e) En l'espèce, on a vu que le plan de quartier « La Rochette » de 2001 permet un coefficient d'utilisation du sol CUS de 0.84 sur l'ensemble du périmètre (supra En fait Bb), mais ce coefficient doit être apprécié de manière différenciée entre la partie du plan qui était en zone de villas comprenant les bâtiments 1 à 4, et celle qui englobe les bâtiments 5 à 7 ainsi que la villa sur la parcelle 1364. La villa qui présente une surface au sol de 75 m² avec deux niveaux habitables (soit 150 m² de plancher) dispose sur le bien fonds considéré d'un CUS d'environ 0.45, qui serait porté à 1.3 avec le projet d'addenda contesté (soit 430 m² de plancher sur une surface de terrain de 332 m²). Toutefois, le plan de quartier de 2001 forme un tout dans le périmètre de l'ancienne zone de village et il faut donc considérer le coefficient sur l'ensemble formé par les parcelles 1645 et 1364. Les bâtiments 5 à 7 offrent environ 2000 m² de surface de plancher sur la parcelle 1645, d'une surface de 1410 m², et la villa existante 150 m² sur une surface de 332 m², de sorte que dans cette partie du plan de quartier, correspondant à l'ancienne zone de village, le CUS actuel est de l'ordre de 1,23 (2150 : 1742). Avec le projet d'addenda, le CUS serait porté à 1,39 (2430 : 1742) dans cette partie du plan de quartier. Les surfaces habitables augmenteraient en fait de 280 m² (430 - 150). Ainsi, le plan de quartier en vigueur respecte déjà les exigences minimales de densité posées par le nouveau plan directeur cantonal, qui s'élèvent à un CUS de 0,625 dans les centres en offrant presque le double de la capacité dans sa partie située dans l'ancienne zone de village. Même sur l'ensemble de son périmètre, le plan de quartier actuel respecte aussi l'exigence du plan directeur cantonal de 0.625 avec un CUS moyen de 0.84. Cela tient au fait que l'ancien plan directeur cantonal de 1987 prévoyait déjà une forme de densification des centres. Même si le nouveau plan directeur cantonal est beaucoup plus précis sur les exigences minimales de densification, il faut constater que le plan de quartier actuel répond déjà aux critères quantitatifs qu'il pose. Il atteint d'ailleurs presque le seuil minimal des sites stratégiques fixé à 1.25 avec un CUS de 1.23 dans la partie de l'ancienne zone de village. Ainsi, l'adoption du nouveau plan directeur cantonal en 2007 (approuvé par le Conseil fédéral en 2008) constitue effectivement une circonstance nouvelle. Mais cette circonstance n'apparaît pas, à elle seule, déterminante pour modifier un plan de quartier réalisé pour l'essentiel et qui répond déjà aux nouvelles exigences quantitatives posées par le plan directeur cantonal de 2008 en matière de densification dans les centres régionaux. En tenant compte du fait que la jurisprudence fédérale pose le principe selon lequel la stabilité d'un plan d'affectation détaillé qui a été mis en œuvre par l'octroi d'autorisations de construire, doit en principe être garantie (ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 199), même si les modifications proposées sont de peu d'importance (ATF 1C_536/2012 consid. 4.2), on ne peut pas vraiment dire que l'adoption du plan directeur cantonal en 2007, et son approbation par le Conseil fédéral en 2008, constitue un élément nouveau si important qu'il justifie une révision du plan de quartier. La jurisprudence fédérale insiste sur le fait que le besoin de stabilité des plans revêt une importance accrue pour les plans d'affectation spéciaux, qui définissent de manière détaillée les possibilités de construire et qui sont en grande partie déjà réalisés. Sur ce point, le tribunal observe que la façade pignon sud du bâtiment 7 est conçue comme la façade principale de ce bâtiment avec des balcons, contrairement aux bâtiments 5 et 6 dont les façades principales donnent sur la rue de la Rochette en direction de l'ouest. Or, la réglementation du plan de quartier tient compte de la position particulière

de la façade sud du bâtiment 7 précisément pour restreindre les possibilités de construire sur la parcelle 1364 en limitant les possibilités de construire au seul maintien de la villa existante. La réglementation du plan de quartier prévoit qu'en cas de destruction totale, l'habitation ECA N° 576 ne pourra être reconstruite et l'espace ainsi libéré devra être aménagé en zone de verdure selon l'art. 3.8, « afin d'améliorer le dégagement des constructions de l'aire de constructions 5-6-7 et en particulier celui du bâtiment 7 ». Il s'agit donc clairement d'un objectif d'urbanisme destiné à améliorer la qualité de l'habitat et des dégagements depuis la façade sud du bâtiment 7, objectif qui n'est d'ailleurs pas en contradiction avec l'un des buts de l'aménagement du territoire visant à créer et à maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat (art. 1er al. 2 let. b LAT). Il n'est pas nécessaire de déterminer si l'interdiction de reconstruire le bâtiment ECA n° 576, telle qu'elle est prévue par la réglementation du plan de quartier, est conforme aux règles concernant la garantie de la situation acquise, qui permettent la reconstruction en cas de destruction accidentelle totale datant de moins de 5 ans (art. 80 al. 3 LATC), car il suffit de constater que le maintien de la villa existante est prévu dans le but d'assurer un certain dégagement aux logements donnant sur la façade sud du bâtiment 7 et que les architectes qui ont réalisé ce bâtiment ont très vraisemblablement tenu compte de cette caractéristique du plan de quartier pour la conception des logements et l'orientation des pièces habitables. Ainsi, cet objectif d'aménagement conserve toute sa pertinence même si l'interdiction de reconstruire la villa ECA n° 576 devait être considéré comme non conforme à la garantie constitutionnelle de la protection de la situation acquise (RDAF 1989 p. 314 ss). Il appartient en tout état de cause à la commune de décider si elle estime nécessaire de modifier la réglementation applicable à la villa ECA n° 576 pour l'adapter aux conditions de l'art. 80 LATC. f) En définitive, le tribunal considère ainsi qu'il n'existe pas de circonstances nouvelles et particulièrement importantes au sens des art. 21 al. 2 LAT et 63 LATC, qui justifieraient de s'écarter des règles de la jurisprudence fédérale, selon lesquelles la stabilité des plans détaillés ayant fait l'objet de permis de construire doit en principe être garantie. Au contraire, le tribunal constate que le plan de quartier de 2001 a fait l'objet d'une étude fine d'urbanisme, tenant compte de l'ensemble des intérêts publics et privés pertinents à prendre en considération, y compris le besoin de densification dans les centres régionaux qui résultait déjà du plan directeur cantonal de 1987, et tenant compte aussi des exigences de qualité de l'habitat, en particulier la mise en valeur de la façade pignon sud du bâtiment 7 par le maintien de la villa existante sur la parcelle 1364. g) Il est vrai que l'art. 75 LATC prévoit que les restrictions au droit de bâtir sont sans limite de durée et, sauf expropriation matérielle, ne confèrent aux propriétaires aucun droit à une indemnité (al. 1); mais, tout intéressé peut demander l'abandon ou la révision d'un plan d'affectation tous les quinze ans au moins après son entrée en vigueur, une nouvelle demande ne pouvant être présentée que dix ans après le rejet de la précédente. L'autorité saisie de la demande doit se déterminer dans les trois mois dès réception de la demande (al. 2). Cette disposition ouvre donc à tous les intéressés le droit de demander à la municipalité une révision d'un plan d'affectation tous les quinze ans après son entrée en vigueur. Mais l'art. 75 al. 2 LATC est une simple règle de forme, de procédure, et ce sont en définitive, les règles matérielles des art. 21 al. 2 LAT et 63 LATC, dont la portée est comparable, qui sont seules déterminantes pour décider si un plan d'affectation devrait être modifié ou non (AC.2004.0149 du 21 juillet 2005 consid. 1b). Ces deux dispositions confèrent d'ailleurs en elles-mêmes aux propriétaires le droit de requérir une modification de l'affectation de leur propre bien-fonds ou de leurs parcelles voisines, en invoquant une modification sensible des circonstances qui

ont été déterminantes au moment de l'adoption du plan (ATF 120 Ia 227 consid. 2a p. 230).

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et les décisions du Conseil communal de Chexbres et du département annulées. L'autorité de recours statue sur les frais et dépens (art. 91 LPA-VD applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les frais sont supportés par la partie qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). Lorsque plusieurs parties succombent, les frais sont répartis entre elles compte tenu notamment de leur intérêt à la procédure et du sort fait à leurs conclusions (art. 51 al. 1 LPA-VD). Les parties qui ont procédé en qualité de consorts répondent solidairement des frais mis à leur charge (art. 51 al. 2 LPA-VD). D'après la jurisprudence, lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, d'assumer les frais et dépens (RDAF 1994 p. 324 et les arrêts ayant appliqué ce principe, en particulier les arrêts AC.2007.0256 du 24 décembre 2008 consid. 8 et AC.2005.0264 du 6 juin 2006 consid. 6, mais également les arrêts AC.2008.0104 du 15 juin 2009 consid. 11; AC.2007.0301 du 27 novembre 2008 consid. 13 et AC.2006.0163 du 19 octobre 2007 consid. 16). La règle n'est toutefois pas absolue. Si les circonstances le justifient, les frais peuvent être mis à charge de la commune (cf. pour exemples, les arrêts AC.2007.0081 du 16 juin 2008 consid. 5; AC.2004.0218 du 13 juin 2006 consid. 6; AC.2005.0095 du 29 novembre 2005 consid. 6; AC.2002.0092 du 1er mars 2005 consid. 7). Tel est le cas lorsque les frais de procédure sont entraînés exclusivement par une erreur administrative (arrêt AC.2005.0264 précité) ou lorsque la municipalité se fait en quelque sorte le porte-parole des très nombreux opposants qui sont intervenus dans la procédure de mise à l'enquête (arrêt AC.2002.0067 du 20 juin 2006 consid. 8). Finalement, si l'équité l'exige, l'émolument peut être réparti entre la commune et les opposants (par exemple, arrêts AC.2008.0268 du 29 juin 2009 consid. 4). En l'espèce, la propriétaire et la commune se sont engagées dans la procédure de modification du plan de quartier sur la base d'un préavis favorable des services de l'Etat, et il y a donc lieu de laisser les frais de justice à la charge de l'Etat. Les recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'aide d'un homme de loi, ont droit aux dépens qu'ils ont requis, à charge des parties opposées au recours, à savoir, la commune de Chexbres, qui a engagé la procédure de révision du plan de quartier, d'une part, et la propriétaire Marie Chevalley d'autre part, qui a initié cette procédure.

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