

VD_OMNI AC.2021.0389 vom 31. Januar 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-01-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0389

FR: VD_OMNI AC.2021.0389 du 31 janvier 2023

IT: VD_OMNI AC.2021.0389 del 31 gennaio 2023

Regeste

A._____, B._____/Conseil communal de Blonay - Saint-Légier, Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Direction générale des immeubles et du patrimoine, Comité de pilotage de l'agglomération Rivelac, C._____, D._____, E._____, F._____ | Recours de Patrimoine Suisse et d'un propriétaire voisin contre un plan spécial pour un secteur sis au centre de Blonay dans le périmètre compact d'agglomération prévoyant la démolition de tous les bâtiments existants, dont plusieurs en note 4. Qualité pour recourir de Patrimoine Suisse admise (consid. 1). Confirmation de la pesée des intérêts effectuée par l'autorité de planification, soit essentiellement la pesée entre l'intérêt à la protection du patrimoine bâti et l'intérêt à densifier un secteur central bien desservi par les transports publics. Prise en compte dans ce cadre de la qualité du projet ainsi que des différentes planifications directrices communale, régionale et cantonale (consid. 3 et 4). Rapport entre plan spécial et plan général d'affectation. Coordination avec le nouveau PAcom (consid. 5). Coordination du projet à l'échelle de l'agglomération (consid. 6).

Erwägungen

E. 1

Le Conseil communal et le Département contestent la qualité pour recourir de A._____ et d'B._____. a) Le recourant B._____ dispose de la qualité pour recourir en tant que voisin proche du périmètre litigieux. Il en va de même de A._____, Section Vaud (TF 1C_475/2020 du 22 mars 2022). b) Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD.

E. 2

Dans un premier grief formel, les recourants font valoir que, nonobstant le fait que seul le plan d'affectation a fait l'objet des décisions entreprises alors que l'enquête publique faisait état d'un plan d'affectation valant permis de construire, les oppositions qu'ils ont déposées doivent être considérées comme formées à l'encontre du permis de construire également et devront faire l'objet d'une décision. Dans sa réponse au recours, le conseil communal a indiqué que le fait que les deux procédures aient été scindées (plan et permis de construire) n'empêchera pas qu'une décision sera notifiée le moment venu aux recourants par rapport au permis de construire. Partant, cette scission en deux procédures ne prive pas les recourants de leurs droits et il n'est pas nécessaire d'examiner cette question plus avant.

E. 3

LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée ; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Elle implique aussi que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe aux cantons, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242 ; TF 1C_365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2.3. non publié in ATF 137 II 23; 1C_82/2008 du 28 mai 2008 consid. 6.1 non publié in ATF 134 II 117; CDAP AC.2019.0293 du 4 mai 2020 consid. 2). Dans le cadre de son contrôle, l'autorité de recours examine les différents points faisant l'objet du rapport de l'art. 47 OAT. Il s'agit notamment de la conformité du plan d'affectation aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). Il implique également de s'assurer que les principes de planification posés aux art. 2 et 3 OAT sont respectés. Parmi ces principes, on trouve la nécessité de vérifier si la solution choisie est conforme en particulier avec les plans directeurs et les plans d'affectation (art. 2 al. 1 lettre e OAT). Il convient également de s'assurer que l'autorité a procédé à une pesée correcte de tous les intérêts concernés, qu'ils soient publics ou privés (art. 3 OAT) (CDAP AC.2019.0293 précité consid. 2). c) Il convient d'examiner en premier lieu les dispositions des législations fédérale et cantonale relatives à la protection du patrimoine bâti susceptibles de s'appliquer dans le cas d'espèce.

aa) Se fondant en particulier sur l'art. 5 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), le Conseil fédéral a mis en place l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (inventaire ISOS). L'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquat (art. 6 al. 1 LPN). Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire, ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 al. 2 LPN). En l'espèce, le village de Blonay n'est pas un site d'importance nationale figurant dans les annexes de l'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12). Selon l'appréciation portée lors du recensement en vue de l'inventaire, il a été constaté qu'on était en présence d'un site d'importance régionale. Le site ne fait ainsi pas partie de l'inventaire fédéral et l'appréciation portée lors du recensement n'a par conséquent pas de valeur juridique au sens du droit fédéral (pour un cas comparable cf. TF 1C_429/2017 du 25 juillet 2018 consid. 2.2.3.1). La LPN et l'ISOS ne sauraient ainsi faire directement obstacle à la démolition de bâtiments prévue par le plan d'affectation, étant toutefois relevé que les travaux préparatoires effectués en application de l'art. 5 LPN peuvent être pris en considération dans l'étendue de la sauvegarde d'un site (cf. TF 1P.254/2001 du 10 septembre 2001 consid. 2d). Ils peuvent par conséquent être pris en compte dans les réflexions relatives à la mise en œuvre de mesures de protection au niveau du règlement communal.

bb) Au niveau cantonal, la protection du patrimoine bâti est assurée par la LPrPCI, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2022. Les principes établis par l'ancienne loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (aLPNMS, désormais la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature et des sites [LPNS; BLV 450.11]), qui était en vigueur au moment où les décisions

attaquées ont été rendues, n'ont pas été fondamentalement remis en question par la LPrPCI ou son règlement d'application (RLPrPCI; BLV 451.16.1). La nouvelle législation reprend pour l'essentiel le système de protection prévu jusqu'alors (CDAP AC.2021.0372 du 21 juillet 2022 consid. 6a; AC.2021.0074 du 13 octobre 2022 consid. 7a/bb). Aux termes de l'al. 1 de l'art. 3 LPrPCI, mérite d'être protégé au sens de la présente loi le patrimoine culturel immobilier défini à l'al. 2 qui présente un intérêt archéologique, historique, architectural, technique, éducatif, culturel, esthétique, artistique, scientifique ou urbanistique. Selon l'al. 2 de la même disposition, le patrimoine culturel immobilier comprend, en particulier, tout objet bâti ainsi que les monuments préhistoriques et historiques, qu'il s'agisse de construction isolée ou d'ensemble ainsi que leur environnement, lorsque ce dernier participe à l'intérêt du site ou du bâtiment (let. a). D'après l'art. 4 LPrPCI, les objets définis à l'art. 3 sont protégés conformément à la présente loi. Aucune atteinte ne peut leur être portée qui en altère le caractère ou la substance. En cas d'atteinte ou de danger imminent, l'autorité compétente prend les mesures de sauvegarde appropriées, prévues notamment aux art. 9 et 10 de la présente loi (al. 1). Les autorités, collectivités, propriétaires ainsi que toute personne concernée veillent à prendre soin du patrimoine culturel immobilier (al. 2). L'art. 14 LPrPCI prévoit expressément un recensement architectural permettant de connaître, d'évaluer et de répertorier le patrimoine culturel immobilier, à l'exclusion des sites archéologiques et des objets navals lacustres (al. 1), une note étant attribuée à chaque objet recensé (al. 3). L'échelle des notes allant de 1 à 7 est maintenue dans le cadre de la LPrPCI et figure désormais dans le RLPrPCI, à son art. 8. La LPrPCI comprend plusieurs mesures de protection des objets du patrimoine culturel immobilier énumérés à l'art. 3 LPrPCI, dont l'inscription à l'inventaire (art. 15 ss LPrPCI) et le classement (art. 25 ss LPrPCI). Les art. 9 et 10 auxquels renvoie l'art. 4 al. 1 LPrPCI permettent en outre au département de prendre des mesures conservatoires, en particulier d'ordonner l'arrêt immédiat des travaux. La protection générale du patrimoine culturel immobilier consiste dans la possibilité de prendre des mesures conservatoires en faveur d'objets répondant à la définition de l'art. 3 LPrPCI et que l'on aurait omis de mettre à l'inventaire ou de classer. Ainsi, si un objet mérite d'être sauvegardé, il doit être porté à l'inventaire ou classé. A défaut, l'objet qui ne bénéficie pas d'une telle mesure de protection n'est pas protégé par la LPrPCI (CDAP AC.2021.0372 du 21 juillet 2022 consid. 6a; AC.2021.0074 précité consid. 7a/bb). Par conséquent, à maintes reprises, la Cour de céans a eu l'occasion de dire que l'inscription d'un objet au recensement architectural ne constitue pas une mesure de protection. Les notes attribuées dans ce cadre ont un caractère purement indicatif et informatif. Elles sont en revanche un élément d'appréciation important pour les autorités chargées de l'aménagement du territoire, notamment lors de l'adoption des zones à protéger prévues par l'art. 17 al. 1 LAT ou, dans la procédure de permis de construire, lorsque ces autorités appliquent les règles concernant l'intégration et l'esthétique des constructions ou statuent sur une autorisation cantonale spéciale (cf. TF 1C_493/2016 du 30 mai 2017 consid. 2.5 et 2.6; CDAP GE.2021.0205 du 10 octobre 2022 consid. 3a; AC.2020.0214 du 20 juillet 2021 consid. 3b/bb; AC.2017.0279 du 17 octobre 2018 consid. 3f/ee et les références). Il appartient en premier lieu aux autorités locales de veiller à l'aspect architectural des constructions. Ainsi, selon l'art. 8 LPrPCI, il incombe aux communes de réglementer la protection du patrimoine culturel immobilier, en particulier celui d'importance locale (à savoir les objets en note *3*, voire en note *4*) ou ne faisant l'objet d'aucune mesure de protection cantonale (let. a). d) Il convient de rappeler en second lieu les principes applicables sous l'angle de la législation sur l'aménagement du territoire.

aa) L'art. 14 LAT prévoit que les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Les zones à protéger sont régies par l'art. 17 LAT. Selon l'art. 17 al. 1 let. c LAT, les cantons doivent prévoir des mesures de protection notamment pour "les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels". Les localités typiques au sens de cette disposition comprennent des ensembles bâtis qui regroupent en une unité harmonieuse plusieurs constructions et qui s'intègrent parfaitement à leur environnement (cf. ATF 111 Ib 257 consid. 1a p. 260 et les références citées). Les communes doivent ainsi prendre en considération la valeur des bâtiments de leur patrimoine construit dans l'élaboration de leur plan d'affectation pour les localités typiques au sens de l'art. 17 al. 1 let. c LAT, dont font partie les sites construits d'importance nationale répertoriés selon l'OISOS ainsi que les sites répertoriés comme étant d'importance régionale dans le cadre des travaux préparatoires de l'inventaire ISOS (cf. ATF 120 Ib 64 consid. 5 p. 67, cf. aussi TF 1P.354/2001 du 10 septembre 2001 consid. 2d; CDAP AC.2015.0216 du 17 janvier 2018 consid. 11 b; AC.2015.0126 du 31 juillet 2017 consid. 4c/ee). L'art. 17 al. 1 let. c LAT comporte dès lors pour les communes une obligation spécifique de planification visant à prévoir dans leurs plans d'affectation et leur règlement des dispositions sur la protection du patrimoine construit et des ensembles construits dignes d'intérêts (cf. CDAP AC.2015.0216 du 17 janvier 2018 consid. 11b; AC.2016.0005 du 3 mai 2016 consid. 3f/aa; AC.2015.0174 du 27 novembre 2015 consid. 4c; AC.2013.0397 du 19 août 2014 consid. 5d; AC.2013.0305 du 28 août 2014 consid. 4c/bb; AC.2010.0141 du 16 novembre 2011 consid. 4b; .2008.0328 du 27 novembre 2009 consid. 4; AC.2007.0147 du 31 juillet 2008 consid. 3c; AC.2006.0113 du 12 mars 2007 consid. 7c/cc; AC.2002.0128 du 12 mars 2004 consid. 4b; AC.2000.0122 du 9 septembre 2004 consid. 3c). Le Tribunal cantonal a eu l'occasion de relever que les dispositions de la LPNMS relatives à l'inventaire et aux mesures de classement étaient en elles-mêmes insuffisantes pour assurer la réalisation des objectifs de protection requis par l'art. 17 al. 1 let. c LAT dans les ensembles dignes de protection dès lors que la majorité des bâtiments sont recensés avec une note *4*, avec une petite partie en note *3* qui échappent aux mesures de protection prévues par l'aLPNMS, laquelle visait essentiellement les bâtiments recensés en notes *1* et *2* et mis à l'inventaire ou classés, soit la protection d'objets individuels de très grande valeur. La LPNMS n'était ainsi pas destinée et n'avait pas pour fonction non plus de protéger les ensembles construits digne d'intérêts au sens de l'art. 17 al. 1 let. c LAT. C'est la raison pour laquelle les communes devaient prévoir dans leurs plans d'affectation des dispositions qui assuraient la protection des ensembles bâtis au sens de cette disposition. Elles pouvaient le faire de manière adéquate soit par des plans spéciaux de protection, soit en intégrant dans la réglementation communale générale les principes de protection spécifiques aux bâtiments recensés en note *3* et *4*, qui ont précisément pour caractéristiques d'être bien intégrés et dont l'identité mérite d'être sauvegardée, s'agissant d'éléments déterminant pour l'image de la localité et constitutifs du site (cf. CDAP AC.2015.0216 précité consid. 11c). A priori, les mêmes constats peuvent être faits sous l'empire de la LPrPCI. Même si la LATC ne le prévoit plus expressément (contrairement à ce qui était le cas avec l'ancien article 47 al. 2 ch. 2 LATC en vigueur jusqu'au 31 août 2018), des mesures de protection ou de préservation des sites peuvent ainsi être incluses dans les plans et règlements d'affectation pour d'autres zones que les zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT. L'art. 17 LAT constitue au demeurant la base légale formelle permettant d'arrêter de telles dispositions dans un plan d'affectation. Dans un tel cas, les règles matérielles de protection sont indépendantes des mesures de protection

spéciale de la LPNMS (actuellement LPrPCI) (inventaire, classement), mais résultent directement de la réglementation communale (cf. CDAP AC.2015.0216 précité consid. 11c; AC.2017.0035 du 25 octobre 2017 consid. 2d; AC.2013.0198 du 5 février 2014 consid. 4c; AC.2004.0031 du 21 février 2006 consid. 3a). bb) La jurisprudence du Tribunal fédéral retient également que la sauvegarde des monuments et des sites naturels ou bâtis fait partie des principes d'aménagement que l'autorité de planification doit prendre en considération lors de l'adoption ou de la révision d'un plan d'affectation, conformément à l'art. 3 al. 2 LAT (cf. TF 1P.237/2006 du 4 septembre 2006 consid.3.2; 1A.16/2003 du 9 janvier 2004 consid. 3.5 paru à la RDAF 2004 p. 131). e) aa) En l'occurrence, les bâtiments dont les recourants demandent le maintien bénéficient de la note *4* au recensement architectural cantonal. Selon l'art. 8 al. 3 let. d RLPrPCI, la note *4* est attribuée à un objet bien intégré par son volume, sa composition et souvent sa fonction, participant à l'identité de la localité. Appartiennent également à cette catégorie les objets n'étant pas nécessairement bien intégrés mais présentant néanmoins un intérêt du point de vue patrimonial. Selon la plaquette "Recensement architectural du canton de Vaud" (éditée par la Section des Monuments historiques et archéologie du Service des bâtiments, novembre 1995, rééditée en mai 2002), les objets de cette catégorie forment en général la majorité des bâtiments d'une localité. Ils sont donc déterminants pour l'image d'une localité et constitutifs du site. A ce titre, leur identité mérite d'être sauvegardée. En relation avec un projet de plan de quartier dans le centre de Lausanne, le Tribunal fédéral a admis la démolition de bâtiments en note *4* en relevant que, au plan cantonal, ils n'avaient été recensés qu'en qualité d'objets présentant une bonne intégration (cf. TF 1C_279/2017 précité consid. 4.4.2). Pour sa part, le Tribunal cantonal a notamment admis la démolition d'une villa en note *4* à Renens faisant partie d'une succession de cinq villas locatives du début du XX^e siècle toutes également recensées en note *4* (cf. CDAP AC.2020.0204, AC.2020.0228 du 31 août 2021 consid. 14e). Il a également admis la démolition d'une villa en note *4* à Pully (cf. CDAP AC.2020.0235 du 20 mai 2021), arrêt récemment confirmé par le Tribunal fédéral (TF 1C_313/2021 du 13 septembre 2022). Même des bâtiments en note *3* (soit dont l'intérêt est supérieur aux bâtiments en note *4*) peuvent être démolis. Comme le Tribunal cantonal a eu l'occasion de le rappeler dans un arrêt récent (AC.2021.0074 précité consid. 7e), de jurisprudence constante, le seul fait qu'un bâtiment ait reçu la note *3* au recensement architectural n'interdit en effet pas sa démolition. bb) Dans le cas d'espèce, s'agissant des bâtiments en note *4*, la vision locale a permis de constater que l'intérêt des bâtiments ECA n° 4263 et 4266 provient principalement de leur volumétrie. Le bâtiment ECA n° 4263 présente également un intérêt en raison du fait qu'il accueille une pinte vaudoise typique. Son architecture ne saurait toutefois être qualifiée d'exceptionnelle. Ainsi que cela ressort de la note sur le potentiel de transformation de ce bâtiment produite par la commune et comme la vision locale l'a confirmé, ce bâtiment est au surplus dans un mauvais état et la création de logements impliquerait une restructuration très importante, difficilement compatible avec un objectif de préservation vu l'impact sur l'enveloppe du bâtiment et les façades. Le bâtiment ECA n° 4266 comprend notamment une ancienne grange de très grande dimension un peu décorée (fresques sur les murs extérieurs), peintures "en trompe l'oeil" qui ne présentent toutefois pas d'intérêt exceptionnel. La visite de cette grange a permis de constater que celle-ci présente un intérêt en raison de son volume très important avec par conséquent de grands espaces à disposition. Pour le reste, elle ne présente pas d'intérêt particulier. L'exploitation de cette grange pour y créer des logements impliquerait une intervention massive. A priori, tout devrait être refait, soit

notamment la toiture et la charpente, les porteurs, les dalles à créer (pose de dalles anti-feu), les murs, l'isolation et les ouvertures à créer. Les structures devraient être renforcées. Le mur pignon doit avoir 4 cm d'épaisseur, ce qui implique qu'il faudrait tout reconstruire de l'intérieur. Une telle intervention, qui équivaldrait à créer une sorte de "décor de théâtre", apparaît clairement disproportionnée. La vision locale a également permis de constater que les bâtiments ECA n° 4268 et 4270 ne présentent pas de qualités architecturales exceptionnelles, ceci malgré les quelques éléments architecturaux mis en évidence par les recourants. Ces éléments ne sauraient ainsi justifier que le maintien de ces bâtiments soit imposé. Le même constat peut être fait en ce qui concerne le bâtiment sis sur la parcelle n° 5605 (ancien four), qui ne présente plus d'intérêt particulier et qui est condamné par le projet d'élargissement de la route de Vevey. On peut encore relever qu'une réflexion a été menée pour essayer de sauvegarder les bâtiments présentant le plus d'intérêt, soit celui abritant le restaurant et la grange du bâtiment ECA n° 4266. Il s'est toutefois avéré que le maintien de ces bâtiments n'était pas compatible avec l'élargissement prévue de la route de Vevey, qui revêt une grande importance pour l'autorité communale en raison des améliorations qu'elle apporte au niveau de la sécurité. Les bâtiments en question ne pourraient pas conserver une accessibilité cohérente en raison d'une différence de niveau trop importante entre la chaussée de la route et l'entrée des bâtiments. cc) La qualité des bâtiments dont la démolition est prévue en tant qu'ensemble bâti doit également être relativisée. La vision locale a permis de constater que la partie intéressante de l'ancien bourg de Blonay se situe plus à l'Est, de l'autre côté du rond-point et de la route du village. Le secteur concerné par le plan spécial litigieux se trouve pour sa part à la périphérie du bourg ancien avec un bâti qui se caractérise plutôt par son caractère agricole (ce qui induit des volumes très importants), qui le distingue du bâti sis plus à l'est constituant le cœur du bourg. C'est par conséquent à juste titre que la commune fait valoir que le secteur "sur le Crêt" est plus hétéroclite, peu valorisé et a moins de substance que le vieux village plus à l'est. On ne saurait ainsi considérer qu'on trouve en présence d'une partie de localité typique au sens de l'art. 17 al. 1 let. c LAT qui devrait impérativement être classée comme zone à protéger. En tous les cas, la commune n'a pas abusé du large pouvoir d'appréciation qui doit lui être reconnu dans le cadre de la gestion d'un patrimoine d'intérêt local (n'impliquant par conséquent pas d'intérêt supérieur dont la sauvegarde incombe au canton) en renonçant à prévoir des mesures de protection particulière. f) Pour ce qui est des constructions autorisées par le plan spécial, on relève que celui-ci permet une densification intéressante d'un secteur central bien desservi par les transports publics (plus particulièrement par le train), ce qui va dans le sens de ce que préconise l'art. 1 al. 2 let. a bis et b LAT et le PDCn. Le plan litigieux est également intéressant en ce qui concerne les espaces publics qui sont prévus (passage public entre la route de Vevey et l'administration communale avec une placette entre les deux). De manière générale, le caractère villageois est respecté avec des gabarits en limite de rue comparables avec ce qui existe actuellement (seul pourrait poser problème le bâtiment prévu au point haut de la colline, dont le gabarit apparaît trop important). Les recourants ne sauraient ainsi être suivis lorsqu'ils invoquent une "rupture d'échelle". g) aa) En relation avec leur grief relatif au poids insuffisant donné à la protection du patrimoine bâti dans la pesée des intérêts, les recourants font valoir que l'intérêt patrimonial du secteur a été mis en évidence dans différentes planifications directrices. Ils mentionnent à cet égard le plan directeur communal de 2005, le plan directeur régional de la Riviera du 4 novembre 2002, ainsi que la mesure R14 du PDCn. bb) Pour garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le système suisse d'aménagement du

territoire est organisé selon une construction pyramidale ("Stufenbau"), dans laquelle chacun des éléments – le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire – remplit une fonction spécifique (ATF 137 II 254 consid. 3.1; TF 1C_405/2016 du 30 mai 2018 consid. 3.1; cf. aussi ATF 140 II 262 consid. 2.3.1). cc) Les planifications directrices communale et régionale invoquées par les recourants sont relativement anciennes. Celles-ci sont ainsi largement antérieures à la révision partielle de la LAT, qui a été adoptée le 15 juin 2012 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, ainsi qu'aux planifications supérieures récentes, qui vont dans le sens d'un développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et de façon compacte (art. 1 al. 2 let. a bis et b LAT; Message relatif à une révision partielle de la LAT; FF 2010 974 ch. 2.1; arrêt TF 1C_424/2014 du 26 mai 2015 consid. 4.3). La nouvelle du 15 juin 2012 révisant la LAT a en particulier introduit une disposition relative au contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation (art. 8a LAT) et modifié l'art. 15 LAT. L'art. 8a LAT prévoit que, dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment: la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (let. a); la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser le terrain (let. b); la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c); la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 (let. d) et la manière de renforcer la requalification urbaine (let. e). L'art. 3 al. 3 let. a bis LAT relatif aux principes régissant l'aménagement prévoit pour sa part qu'il convient de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat. Les planifications directrices communale et régionale invoquées par les recourants sont notamment antérieures à la 4^{ème} révision du PDCn. Cette version révisée du PDCn adaptée aux art. 8 et 8a LAT a été approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018. Le PDCn s'attache notamment à combattre le phénomène d'étalement urbain par un développement judicieux des centres, soit des quartiers disposant d'équipements, services et transports publics (cf. TF 1C_630/2015 du 15 septembre 2016 consid. 7.1). La ligne d'action A1 prescrit ainsi de localiser l'urbanisation dans les centres. Le canton, les communes et, le cas échéant, les régions doivent orienter leurs politiques pour offrir un cadre de vie de qualité à environ 940'000 habitants en 2030 et 1'040'000 habitants en 2040 en renforçant le poids démographique dans les centres. Cette ligne d'action prévoit également une priorité pour le développement à l'intérieur du tissu urbanisé, c'est-à-dire le tissu urbain déjà largement bâti (comme c'est le cas en l'espèce) avant la création de nouvelles zones à bâtir. Le potentiel inutilisé doit être valorisé et une densification adaptée au contexte doit être recherchée. La mixité et la flexibilité des usages sont encouragés, ce qui est également le cas du plan litigieux. La ligne d'action B1 du PDCn confirme pour sa part que, pour jouer son rôle de moteur économique et assurer à une grande part de la population des services et équipements de proximité, le réseau des centres doit se renforcer en accueillant une partie importante du développement cantonal. La fiche d'application du SDT de février 2019 intitulée "périmètre compact et de centre" indique que le développement de l'urbanisation à quinze ans doit se faire prioritairement à l'intérieur du périmètre compact d'agglomération ou de centre, comme c'est le cas en l'espèce, afin de bénéficier de son offre en transports publics et en services et de renforcer sa vitalité (fiche d'application, ch. 1). Un périmètre de centre comprend en principe les quartiers, construits ou projetés, à partir desquels les principaux équipements, services et arrêts de transports

publics (train ou bus) sont aisément accessibles pour l'ensemble de la population (fiche d'application, ch. 2). Au nombre des mesures prévues pour permettre à terme une densification des nouvelles zones d'habitation et mixtes dans les centres et les localités à densifier, le PDCn prévoit que la valeur de la densité de celles-ci ne peut pas être inférieure à 125 habitants et emplois à l'hectare soit un IUS minimum de 0,625 (PDCn p. 49). L'agglomération Rivelac fait l'objet de la mesure R14 du PDCn. Pour ce qui est des enjeux majeurs du projet d'agglomération en matière d'urbanisation, la mesure R14 prévoit de coordonner l'urbanisation et les transports avec un effort de densification autour des axes de transports publics et des gares et de contenir son développement dans le cadre du périmètre compact défini. La mesure distingue la ville des deltas, les villages des coteaux, les nids d'aigle et les entités plus agricoles et indique que le projet d'agglomération prévoit un développement différencié de ces différents éléments. Pour les "villages des coteaux" (dont Blonay fait partie), il est prévu que les secteurs situés à proximité des haltes de chemin de fer et des funiculaires ainsi que le long des lignes de bus structurantes soient développés en priorité. Dans ces secteurs, le périmètre compact, qui implique une densité minimale de 100 habitants-emplois par hectare, se concentre ainsi sur les zones pouvant être densifiées autour des haltes de chemin de fer et funiculaires ainsi que celles desservies par le réseau de bus urbain/structurant. dd) Selon la jurisprudence, le plan directeur communal constitue une indication quant à la direction que doit prendre la pesée des intérêts dans le cadre de la planification communale subséquente. L'autorité de planification reste ainsi libre d'apprécier les différents éléments en présence, notamment les circonstances locales, lorsqu'elle procède à l'élaboration d'un plan de détail (cf. TF 1C_250/2019 du 8 mai 2020 consid. 4.3). Le Tribunal fédéral a par exemple admis un plan de détail qui s'écartait du plan directeur communal dès lors que ce choix était motivé et justifié par le souci d'établir un PGA conforme au nouveau plan directeur cantonal, et plus généralement aux buts et principes de l'aménagement du territoire (cf. TF 1C_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 4.3). Il a également admis un plan de quartier s'écartant de l'affectation prévue dans le plan d'affectation, voire le plan d'affectation communal, en tenant notamment compte de l'ancienneté de ces deux instruments (respectivement 27 et près de 20 ans), qui étaient d'ailleurs en cours de révision. Le plan spécial apparaissait en revanche conforme à la planification directrice cantonale à laquelle doivent se conformer tous les instruments de rang inférieur, s'agissant en particulier de la manière de concentrer le développement de l'urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (art. 8a al. 1 let. c LAT; TF 1C_455/2018 du 18 novembre 2019 consid. 2.4). Le Tribunal cantonal a pour sa part relevé dans un arrêt relativement récent (CDAP AC.2020.0065 du 15 mars 2021) qu'un plan directeur communal établi avant la révision de la LATC de 2018 était un simple plan d'intention ou instrument de travail, sans portée juridique contraignante pour les autorités (cf. art. 31 et 35 ss aLATC) et que, quoi qu'il en soit, le plan directeur communal ne pouvait pas faire obstacle au plan directeur cantonal, ni aux mesures d'aménagement du territoire destinées à mettre en œuvre la LAT, depuis la révision de 2014. ee) En l'espèce, il y a lieu de retenir que la planification litigieuse est conforme aux principes fixés par le PDCn (et à ceux fixés par la LAT), notamment le principe de densification vers l'intérieur. Partant, le fait qu'elle puisse s'écarter sur certains points des planifications directrices régionale et communales datant du début des années 2000 n'est pas déterminant.

E. 4

Enfin, tout bien considéré, le tribunal constate que la pesée d'intérêts effectuée par les autorités de planification cantonale et communale, qui accorde plus de poids à la

densification et à l'intérêt privé des propriétaires à pouvoir valoriser correctement leurs biens-fonds (difficulté à transformer les bâtiments en note *4* les plus intéressants pour une affectation au logement) qu'à la protection du patrimoine bâti du secteur concerné par le plan ne prête pas le flanc à la critique.

E. 5

Les recourants font valoir qu'une planification de détail (plan spécial) ne peut pas contredire le plan général d'affectation, des dérogations ne pouvant être que de nature secondaire. Ils mentionnent également la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au plan général d'affectation régissant la partie urbanisée du territoire de la Commune de Montreux en soutenant que le plan d'affectation litigieux ne respecte pas les principes posés par le Tribunal fédéral à cette occasion. Ils soutiennent que, dans le cas d'espèce, l'instrument de la planification de détail n'est pas adapté. a) aa) On l'a vu, l'art. 14 LAT prévoit que les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1) et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). La LAT n'effectue ainsi pas de distinction entre les plans spéciaux et le plan d'aménagement général de la commune. L'art. 2 al. 1 let. e OAT précise cependant que, lors de la planification d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités doivent vérifier si la solution choisie est conforme en particulier avec les plans d'affectation. En droit vaudois, jusqu'à la révision de la LATC concrétisée par la nouvelle du 17 avril 2018 entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018, l'affectation et la mesure de l'utilisation du sol pouvaient être définies par un plan général d'affectation portant sur l'ensemble du territoire d'une ou plusieurs communes, par un plan partiel d'affectation limité à une partie du territoire d'une ou de plusieurs communes, par un plan de quartier ou par un plan d'affectation cantonal (art. 49aLATC). Le plan de quartier correspondait au plan qui est ici litigieux. Il était défini comme un plan d'affectation communal ou intercommunal limité à une portion déterminée du territoire et fixant des conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction dans ce périmètre. Son contenu était défini par la même règle que celle régissant le plan d'affectation (art. 47 aLATC par renvoi de l'art. 64 al. 2 aLATC), des précisions complémentaires pouvant y figurer (art. 69 aLATC). Matériellement, le plan de quartier occupait le même rang hiérarchique que le plan d'affectation (cf. Marc-Olivier Besse, *Le régime des plans d'affectation*, thèse Lausanne 2010, pp. 51 s.). Il pouvait toutefois être reconnu une prééminence fonctionnelle au plan d'affectation dans la mesure où c'était bien cet instrument qui servait en premier lieu à mettre en œuvre les orientations décidées dans les plans directeurs sur l'ensemble du territoire communal (cf. ATF 146 II 289 consid. 7.2; TF 1C_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 4.1.2; Besse, *op. cit.*, p. 345). Le plan de quartier pouvait s'écarter des normes du plan d'affectation, à condition de respecter les objectifs d'aménagement de la commune et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir; il abrogeait dans le périmètre les règles générales du plan d'affectation qui lui étaient contraires (art. 66 al. 1 aLATC; ATF 146 II 289 consid. 7.2). S'agissant des plans d'affectation communaux, la nouvelle du 17 avril 2018 a supprimé les différents types de plans (plan général d'affectation, plan partiel d'affectation et plan de quartier) au bénéfice du seul plan d'affectation, qui peut concerner tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes. L'EMPL relatif à la nouvelle du 17 avril 2018 précise ainsi que le plan d'affectation communal peut être utilisé pour prévoir des affectations à grande ou à petite échelle, générales ou détaillées, par exemple l'affectation d'un quartier. La LATC ne pose plus aucune exigence en ce qui concerne la relation entre plan spécial et plan d'aménagement général de la commune. L'exigence figurant à l'art. 66 aLATC selon

laquelle le plan spécial (plan de quartier) pouvait s'écarter des normes du plan d'affectation à condition de respecter les objectifs d'aménagement de la commune et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir ne figure ainsi plus dans la loi. Force est dès lors de constater que la situation dans le cas d'espèce est différente de celle du plan spécial dans la commune du Locle qui a fait l'objet de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_800/2013 mentionné par les recourants. Dans cette affaire, le droit cantonal (interprété à la lumière des travaux préparatoires) limitait en effet assez fortement la possibilité de recourir à des plans spéciaux (cf. arrêt précité consid. 2.2.1). Dans sa jurisprudence relative à l'art. 66a LATC, le Tribunal fédéral avait au demeurant relevé que, plus que de s'arrêter au choix de l'instrument adéquat (plan spécial ou plan d'aménagement général de la commune), il importait surtout de s'assurer que la commune avait fait une pesée des intérêts à une échelle pertinente, dans le respect du plan directeur et du respect des principes supérieurs d'aménagement (cf. TF 1C_424/2014 du 26 mai 2015 consid. 4.1; 1C_455/2018 du 18 novembre 2019 consid. 2.2). Le Tribunal fédéral avait également relevé que la jurisprudence ne limitait pas strictement l'ampleur des dérogations que pouvait apporter le plan de quartier par rapport à la planification générale, celles-ci pouvant être de nature secondaire ou, au contraire, plus importante. Il admettait ainsi qu'un plan spécial déroge au plan général aussi longtemps que les dérogations n'étaient pas "fondamentales" (TF 1C_455/2018 précité consid. 2.2; 1C_424/2014 du 26 mai 2015 consid. 4.2). bb) Dans sa jurisprudence récente, le Tribunal fédéral s'est prononcé sur la détermination des besoins en zones à bâtir pour les quinze prochaines années et sur l'application de la mesure A11 du PDCn en relation avec le nouveau plan général d'affectation (PGA) de la commune de Montreux (ATF 146 II 289). Au consid. 9 (non publié) de cet arrêt, le Tribunal fédéral a examiné le grief selon lequel le nouveau PGA était contraire aux art. 14 ss LAT parce qu'il ne concernait que la partie urbanisée du territoire communal, à l'exclusion de la partie supérieure (villages des Avants, de Caux et du Vallon de Villars). Selon ce considérant, il n'était pas admissible " de s'être limité à la réglementation de la partie urbanisée du territoire, et remettre à plus tard la fixation des zones pour le solde [...]. Cela contrevient à l'exigence de la couverture de la totalité du territoire à aménager, qui se doit de procéder d'une idée d'ensemble [...], et n'assure pas un développement du territoire global [...]. La Commune de Montreux ne pouvait ainsi se contenter de régler la partie urbanisée, au risque d'aboutir, lors de l'adoption de la planification ultérieure, à des situations inextricables – comme l'épuisement du potentiel constructible par la première planification, au détriment des parcelles comprises dans la seconde – voire incompatibles avec le droit fédéral, spécialement s'agissant de l'évaluation d'ensemble des besoins prévisibles au sens de l'art. 15 LAT ". A l'appui de ce raisonnement, le Tribunal fédéral se réfère à un arrêt rendu en 1992 (ATF 118 Ia 165), qui retient qu'il n'est en général pas possible de remettre à plus tard la fixation des zones pour certains territoires particuliers (cf. Eloi Jeannerat/Pierre Moor, Commentaire pratique LAT [op. cit.], n. 11 ad art. 14 LAT). On peut déduire de cette jurisprudence qu'en principe, le redimensionnement des zones à bâtir d'une commune doit faire l'objet d'une analyse globale, débouchant sur une seule révision du plan général d'affectation, et non pas sur des révisions successives ou par étapes, la première étape laissant en suspens la question du redimensionnement de certains secteurs du territoire communal. Si les autorités communales n'adoptent pas d'emblée un projet de révision générale (éventuellement parce que le conseil communal refuse d'adopter la nouvelle affectation d'un secteur, qui doit être réexaminée), il incombe alors en principe au département cantonal de différer son approbation, plutôt que de prononcer une approbation

partielle laissant incertaine la future affectation de certains terrains (cf. CDAP AC.2019.0012 du 23 décembre 2020 consid. 2f). b) En l'occurrence, on ne se trouve pas dans une problématique de redimensionnement d'une zone à bâtir surdimensionnée puisque le secteur litigieux se situe dans le périmètre compact d'une agglomération, soit dans une partie du territoire communal qui doit a priori être densifiée. On se trouve dans un cas classique de plan spécial visant à densifier un secteur déjà affecté à la zone à bâtir et on ne saurait dès lors considérer que la pesée des intérêts n'a pas été effectuée à une échelle pertinente. A cela s'ajoute que la "vision communale" (soit le document remis par la commune à la DGTL pour qu'il effectue l'examen préliminaire prévu par l'art. 36 LATC) mentionne le plan d'affectation litigieux (p. 13). On constate ainsi l'existence d'une coordination entre ce plan d'affectation et le nouveau PACom. On relève enfin que le plan litigieux ne déroge pas fondamentalement au plan général d'affectation puisque celui-ci affecte déjà la zone en question à l'habitat avec la possibilité de réaliser des bâtiments de trois étages. c) Vu ce qui précède, ce grief des recourants n'est également pas fondé.

E. 6

Les recourants mettent en cause la densification prévue par le plan d'affectation litigieux (permettant l'accueil de plus de 150 habitants) au regard des principes posés par le PDCn dans les communes surdimensionnées, comme c'est le cas de la Commune de Blonay – Saint-Légier. Ils font valoir que le projet n'a pas été coordonné à l'échelle de l'agglomération alors qu'il correspond à une utilisation massive du potentiel de croissance alloué à cette dernière. Ils relèvent que le projet contribuera au dépassement, pour autant que les autres projets situés dans l'agglomération doivent être réalisés, de la croissance allouée pour l'agglomération. a) Pour mettre en œuvre les principes du droit fédéral relatifs aux zones à bâtir, les autorités cantonales vaudoises ont notamment élaboré, lors de la 4^{ème} adaptation du PDCn) une mesure A11, intitulée "zones d'habitation et mixtes". Cette mesure prévoit en particulier ce qui suit: " Les communes évaluent, avant de soumettre au Canton tout plan d'affectation, la nécessité de redimensionner leurs zones à bâtir en vérifiant l'adéquation entre leur capacité d'accueil en habitants et la croissance démographique projetée, limitée par type d'espace du projet de territoire cantonal selon le tableau suivant: Périmètre compact d'agglomération et de centre cantonal Agglomération Rivelac: croissance totale maximale de 2015 à 2030: +19'200 habitants; croissance annuelle maximale depuis 2031: + 1'120 habitants. Périmètre des centres régionaux [...] Périmètre des centres locaux [...] Périmètre des localités à densifier [...] Villages et quartiers hors centre: [...] [...] Les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir révisent leurs plans d'affectation et soumettent leur projet à l'approbation du Canton au plus tard cinq ans après l'adoption du Plan directeur cantonal par le Grand Conseil. Jusqu'à cette date, les communes peuvent utiliser le 31 décembre 2036 comme horizon de planification. Cette révision prend en compte au moins les aspects suivants: •la qualité de la desserte en transports publics; •l'accès en mobilité douce aux services et équipements; •la qualité des sols et les ressources, dont les surfaces d'assolement; •l'environnement, notamment la nature, le paysage, et la maîtrise d'éventuels risques et nuisances; •la capacité des équipements et des infrastructures; •la possibilité d'équiper à un coût proportionné; •la disponibilité des terrains. Pour répondre aux besoins à 15 ans, les communes, dans l'ordre: 1. réaffectent les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement; 2. densifient le territoire urbanisé; 3. mettent en valeur les réserves et les friches, notamment par la densification. L'extension de la zone à bâtir n'est admise que lorsque la capacité découlant des trois points précédents est insuffisante pour répondre aux besoins à 15 ans. Elle se fait en priorité dans les sites stratégiques, puis dans

les périmètres compacts d'agglomération ou de centre et enfin en continuité du territoire urbanisé dans le respect de l'art. 15 LAT. La mise à jour des plans d'affectation doit garantir une densification des zones à bâtir. La densité des nouvelles zones d'habitation et mixtes ne peut être inférieure à: •80 habitants + emplois à l'hectare hors des centres, avec un IUS minimum de 0.4; •125 habitants + emplois à l'hectare dans les centres et les localités à densifier, avec un IUS minimum de 0.625; •250 habitants + emplois à l'hectare dans les sites stratégiques d'agglomération et de développement mixtes, avec un IUS minimum de 1.25. Les communes précisent leurs objectifs de mixité dans leurs plans d'affectation. " Selon le Tribunal fédéral, la densification des zones à bâtir, telle qu'elle est voulue par le PDCn, répond à un intérêt public important. Cela correspond au principe fondamental d'utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT), qui impose une rationalisation de la zone à bâtir plutôt que son extension (ATF 137 II 23 consid. 4.3 et les références). b) Le comité de pilotage de l'agglomération Rivelac s'est déterminé dans le cadre de la présente procédure (déterminations du 14 février 2022). Il indique effectuer un monitoring des mesures d'urbanisation des communes vaudoises de l'agglomération. C'est par conséquent à tort que les recourants soutiennent le projet n'a pas été coordonné à l'échelle de l'agglomération. Il ressort de ce monitoring des mesures d'urbanisation que, si on prend en compte les nouveaux habitants accueillis dans les communes de l'agglomération depuis 2015, le potentiel d'accueil des nouveaux plans légalisés, les réserves en zone à bâtir et les projets approuvés et non encore en vigueur, on arrive à un total de 17'640 habitants. Ce total comprend le plan d'affectation litigieux (cf déterminations de la DGTL du 18 mai 2022, p. 2). Ceci implique que le plan d'affectation litigieux n'implique pas de dépassement du potentiel de croissance attribué à l'agglomération par la mesure A11 du PDCn. Pour le reste, contrairement à ce que souhaiteraient les recourants, il n'appartient pas au tribunal de céans d'examiner les différents projets de densification existant au niveau de l'agglomération et de décider lesquels doivent être menés à terme. Ceci dépasse en effet la compétence de l'autorité judiciaire, que ce soit sous l'angle de la légalité (on ne voit pas sur quelle base légale un tel examen pourrait se fonder) ou sur celui l'opportunité. 7. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et au maintien des décisions attaquées. Vu le sort de la cause, les frais sont mis à la charge des recourants. Ces derniers verseront en outre des dépens à la commune de Blonay – Saint-Légier, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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