

BGer 1C_398/2018 vom 16. April 2020

Bundesgericht, 2020-04-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_398_2018

FR: TF 1C_398/2018 du 16 avril 2020

IT: TF 1C_398/2018 del 16 aprile 2020

Erwägungen

E. 1

En tant qu'il s'en prend à l'arrêt cantonal, le recours en matière de droit public est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF). Dans cette mesure, il est en principe recevable selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Il est en revanche irrecevable en tant qu'il est dirigé contre les décisions des autorités précédant le Tribunal cantonal, compte tenu de l'effet dévolutif du recours déposé auprès de celui-ci (cf. ATF 136 II 101 consid. 1.2 p. 104; arrêt 1C_48/2016 du 5 février 2016 consid. 2).

Le recourant a par ailleurs pris part à la procédure devant l'instance précédente. En tant que propriétaire d'une parcelle partiellement colloquée en zone de verdure urbaine - affectation dont il conteste le bien-fondé - il bénéficie de la qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont enfin et au surplus réunies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière. Cela conduit à l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 LTF).

E. 2

Au stade du recours, invoquant les garanties de l' art. 29 Cst. , le recourant émettait des doutes quant à "la formation de la volonté du tribunal comme corps", en raison d'une incapacité temporaire de travail ayant frappé l'un des membres de la composition, en cours d'instance. En réplique, à la suite des explications fournies céans par le Tribunal cantonal, le recourant a toutefois renoncé à ce grief, ce dont il convient de prendre acte; il n'a au surplus pas à être examiné d'office (cf. art. 106 al. 2 LTF). La question de la recevabilité des courriers de la cour cantonale adressés au recourant "après la clôture de l'instruction", produits céans à l'appui de cette critique, peut partant demeurer indécise (cf. art. 99 al. 1 LTF).

E. 3

Selon le recourant, certains faits essentiels auraient été établis de manière arbitraire.

E. 3.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte - en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire - et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause.

Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui contenu dans l'acte attaqué. En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire (ATF 145 I 26 consid. 1.3 p. 30; 142 III 364 consid. 2.4 p. 368; 139 II 404 consid. 10.1 p. 445).

E. 3.2

Le recourant prétend que la cour cantonale aurait fait preuve d'arbitraire en retenant que sa parcelle permettait le délaçement et qu'elle était profitable aux habitants du quartier. La parcelle du recourant serait à l'écart de toute infrastructure urbaine et de tout centre urbain. S'agissant d'une parcelle privée, cernée de toutes parts par d'autres fonds privés, sans accès public, un espace de délaçement "à disposition des habitants" n'y serait pas réalisable; la planification ne prévoirait du reste pas non plus la création d'un espace d'utilité publique.

A la lecture de l'arrêt attaqué, il apparaît effectivement que la cour cantonale a mentionné une fonction de délaçement; il n'est cependant nullement question de la création d'une zone accessible au public, contrairement à ce que soutient le recourant: le caractère "profitable aux habitants du quartier" découle de la création d'une "poche de respiration" et non de celle d'un espace librement accessible. Pour ce motif, la critique apparaît mal fondée.

E. 3.3

Le recourant conteste encore que la zone de verdure soit visible depuis les zones à bâtir du plateau de Fontanivent-Chernex, situé au nord-est; la cour cantonale ne pouvait dès lors se fonder sur cet élément pour reconnaître à la collocation de la parcelle no 12'637 un intérêt public. A l'appui de son grief, le recourant prétend que cette constatation serait arbitraire dès lors que la cour cantonale ne s'est pas rendue sur ledit plateau dans le cadre de l'instruction. De même, le Tribunal cantonal n'aurait-il pas tenu compte du rapport établi par l'urbaniste Fischer - mandaté par le recourant -, dont il ressort pourtant que l'échappée du site ne présenterait que très peu de points significatifs.

Ce faisant le recourant se limite à livrer sa propre vision de la situation, sans aucune démonstration de l'arbitraire dans l'appréciation des preuves ou dans l'établissement des faits opérés par l'instance précédente, au mépris des exigences de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF . Dans ces conditions, l'examen des plans et photographies au dossier ne permettant, au surplus, pas d'exclure sans autres la visibilité de cette zone, il n'y a pas lieu de s'écarter des constatations cantonales sur ce point. Quant à savoir si cette visibilité depuis le nord-est est propre à fonder un intérêt public justifiant la collocation en zone de verdure - ce que conteste également le recourant -, il s'agit d'un aspect matériel, qui sera examiné ultérieurement (cf. consid. 4.3.1 ci-dessous).

E. 3.4

Mal fondées, les critiques en lien avec l'établissement des faits sont rejetées, dans la mesure de leur recevabilité.

E. 4

Le recourant affirme que la collocation d'une portion de sa parcelle en zone de verdure serait contraire à l'art. 18 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700). Il remet en cause la pesée des intérêts effectuée dans ce cadre par les instances précédentes; la mesure litigieuse ne répondrait à aucun intérêt public et serait disproportionnée. A le suivre, l'entier de sa parcelle aurait dû être colloqué dans la zone

constructible de coteau B.

E. 4.1

Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Aux termes de l' art. 3 al. 1 OAT , lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles déterminent les intérêts concernés, apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent; elles fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération tous les intérêts déterminants, publics ou privés, ainsi que les principes généraux de planification et les éléments concrets du cas d'espèce (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 413; 117 Ia 302 consid. 4b p. 307; 114 Ia 364 consid. 4 p. 369; arrêt 1C_369/2009 du 25 février 2010 consid. 5.2.1; PIERRE TSCHANNEN, Commentaire LAT, 2010, n. 23 ss ad art. 3 LAT et les références citées).

Le Tribunal fédéral examine en principe librement ces questions; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 135 I 176 consid. 6.1 p. 181; 132 II 408 consid. 4.3 p. 416; 121 I 279 consid. 3d p. 284 et les références).

E. 4.2

Selon l' art. 18 al. 1 LAT , le droit cantonal peut prévoir d'autres affectations que les zones à bâtir, agricoles et à protéger des art. 15 à 17 LAT. Ces autres zones sont elles aussi soumises aux principes établis par la loi, notamment en ce qui concerne la séparation des terrains bâtis ou à bâtir de ceux qui ne le sont pas. Des autres zones au sens de l' art. 18 al. 1 LAT peuvent notamment être créées à l'intérieur de la zone à bâtir (art. 15 LAT), en particulier des zones destinées aux loisirs et à la détente ainsi que des espaces verts destinés à améliorer la qualité du milieu bâti (cf. art. 3 al. 3 let . e LAT; ATF 116 Ib 377 consid. 2a p. 378; arrêts 1A.22/2004 du 1er juillet 2004 consid. 1.2; 1P.275/2005 du 4 août 2005 consid. 3.3; voir également, RUDOLF MUGGLI, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 17 ad art. 18 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, 2006, n. 26 ad art. 18 LAT).

E. 4.2.1

Initialement, le projet de PGA ne définissait qu'un unique type de zone de verdure. A la suite du recours de l'ARE à l'encontre de la décision d'approbation du 10 juin 2015, le projet de PGA a été modifié; deux zones de verdure distinctes ont été introduites: une zone de verdure urbaine (art. 17 nPRGA) ainsi qu'une zone de verdure paysagère (art. 17

bis nRPGA) (cf. partie Fait let. D).

L'art. 17 nRPGA définit la zone de verdure urbaine comme la zone destinée à créer des îlots de verdure, assurer la continuité de corridors biologiques, aménager des aires de détente et des places de jeux; elle est caractérisée par l'interdiction de bâtir (al. 1). Les bâtiments

existants peuvent être entretenus, transformés, agrandis ou reconstruits dans les limites du droit cantonal (al. 2). La municipalité peut autoriser la réalisation de constructions conformes aux buts assignés à la zone, ainsi que des aménagements publics ou d'utilité publique qui s'intègrent au caractère du site et ne compromettent pas son intégrité; sont exclus les habitations et les garages à voiture en surface (al. 3). Le degré de sensibilité au bruit 2 est attribué à l'ensemble de la zone de verdure urbaine (al. 4). Quant à la nouvelle zone de verdure paysagère, celle-ci est destinée à sauvegarder les sites de qualité ainsi que le vignoble, à préserver la lecture des différentes strates territoriales du coteau de Montreux, ainsi que la silhouette des villages (art. 17

bis al. 1 nRPGA). Cette zone est considérée comme une zone de non bâtir relevant de la compétence du canton (cf. art. 17

bis al. 2 nRPGA).

E. 4.2.2

Si la zone de verdure paysagère est expressément exclue du territoire constructible, nul ne conteste en revanche que la zone de verdure urbaine est, quant à elle, englobée dans la zone à bâtir. Au vu de la réglementation applicable (art. 17 al. 1 nPGA) et de la situation de cette zone dans un milieu construit au sein duquel elle a pour but de ménager une aire de verdure (cf. ATF 116 Ib 377 consid. 2a p. 378; voir aussi ELOI JEANNERAT/PIERRE MOOR, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 61 ad art. 14 LAT), elle constitue une autre zone d'affectation au sens de l' art. 18 al. 1 LAT , dont la constructibilité est toutefois restreinte (

ibidem ; cf. également MUGGLI, op. cit., n. 12 ad art. 18 LAT).

E. 4.3

Selon le recourant, dès lors que les parcelles du crêt, classées en zone de coteau B, comportent déjà des jardins et des secteurs plantés d'arbres, il n'existerait pas d'intérêt public à la création d'un espace de respiration verte dans le secteur, le public n'étant d'ailleurs pas intéressé, faute d'accès à cette parcelle privée. Le site ne présenterait en outre pas d'intérêt paysager digne de protection, s'agissant d'une cuvette ne permettant aucune relation visuelle avec le voisinage. La préservation du verger et des murets de pierres ne procéderait pas non plus d'un intérêt public, ces éléments pouvant, selon le plan des valeurs naturelles et paysagères, être remplacés sur la parcelle ou sur un autre site.

E. 4.3.1

La cour cantonale n'a pas ignoré - contrairement à ce que soutient le recourant - que la zone de verdure litigieuse n'était pas perceptible sur le coteau sud, mais uniquement visible depuis les zones à bâtir du plateau de Fontanivent-Chernex situées au nord-est. De même a-t-elle établi que les alentours présentaient un caractère verdoyant prédominant, grâce à la présence de villas individuelles comportant des jardins et des espaces plantés d'arbres. L'instance précédente a cependant considéré que cette situation n'excluait pas l'existence de tout intérêt public à l'affectation litigieuse.

Si les parcelles alentours bénéficient certes de jardins, de par la faible densité autorisée par le PGA 1972 (art. 33 ss RPGA 1972), il n'en demeure pas moins, comme l'a identifié la cour cantonale, que le secteur est d'ores et déjà largement construit. A la lumière des plans versés au dossier - dont le PGA débattu - force est avec l'instance précédente de reconnaître que la zone litigieuse constitue, à cet endroit du coteau, le dernier grand espace libre de toute

construction. Dans ces circonstances, compte tenu de la retenue dont fait preuve le Tribunal fédéral en matière d'appréciation des circonstances locales, rien ne commande de s'écarter de l'opinion de la cour cantonale - laquelle s'est rendue sur place - lorsque celle-ci considère que cette zone assure une "poche de respiration" dans le bâti environnant répondant aux objectifs du droit fédéral, en particulier s'agissant de la protection du sol et du paysage (art. 1 al. 2 let. a LAT) et de la conservation de territoires servant au délassement (art. 3 al. 2 let. d LAT). Par ailleurs et indépendamment de son caractère non accessible au public, la cour cantonale pouvait, au regard des circonstances, retenir que cette zone répondait aussi à l' art. 3 al. 3 let. e LAT, qui commande de ménager des aires de verdure et espaces plantés d'arbres dans le milieu bâti - et non pas exclusivement dans le milieu urbain, contrairement à ce que soutient le recourant. Cette affectation répond enfin également aux objectifs de préservation des "vues et des dégagements sur le grand paysage" et leur mise en valeur notamment par "un regard attentif sur l'implantation des constructions au sein du territoire communal et leur intégration au site, surtout dans le coteau" dictés par la planification directrice cantonale et matérialisés par la planification générale communale (cf. rapport selon l' art. 47 OAT , version modifiée suite à l'enquête complémentaire de 2013, ch. 2.1, p. 10; voir également PDCn, mesure C12 p. 171 ss). Il est en effet établi sans arbitraire (cf. consid. 3.3), que cette poche de verdure est visible en particulier des habitants des zones à bâtir du plateau de Fontanivent-Chernex, à qui cette vue profite. Que la cour cantonale ne se soit pas rendue sur ce plateau n'est d'ailleurs pas de nature à remettre en cause son appréciation; lors de l'inspection locale, l'instance précédente a pu se faire une idée précise de la situation dès lors que ce plateau était visible depuis la parcelle du recourant, ce dont attestent au demeurant les photographies prises à cette occasion.

E. 4.3.2

A cela s'ajoute encore la présence d'un verger et de vieux murs, que la planification projetée identifie comme dignes d'intérêt (cf. plan des valeurs naturelles et paysagères). Il faut certes concéder au recourant que ces éléments peuvent être "remplacés sur site ou faire l'objet de mesures compensatoires en cas de destruction" (cf. art. 39 al. 3 nRPGA). A la lumière des explications de l'intéressé, il n'apparaît cependant pas que la confirmation de la zone de verdure procède d'une application arbitraire du nRPGA; rien ne permet en effet de conclure que la collocation en zone de verdure urbaine exclurait l'application du régime de l'art. 39 al. 3 nRPGA, "en cas de destruction" de ces valeurs paysagères; on ne saurait dès lors pas nécessairement y voir une contradiction au sein de la réglementation projetée. Par ailleurs, ces éléments, qualifiés comme étant dignes d'intérêt, renforcent, en dépit de leur caractère remplaçable, les autres intérêts publics liés à l'aménagement du territoire identifiés par l'instance précédente; à ce titre, ils plaident en faveur de la collocation en zone de verdure urbaine. Enfin, le fait qu'il existe dans le secteur des restrictions de droit privé limitant la hauteur des constructions ne justifie pas non plus de sanctionner l'affectation litigieuse, laquelle poursuit précisément - comme l'a d'ailleurs confirmé la commune lors de l'inspection locale (cf. Procès-verbal de l'audience du 13 juillet 2017, déclarations du SDT et de la commune, p. 2) - des objectifs d'aménagement liés au maintien d'une poche vierge de construction.

E. 4.3.3

La cour cantonale a reconnu que les restrictions entraînées par la planification projetée étaient importantes, la zone de verdure urbaine grevant un peu plus de 60 % de la parcelle du recourant. Elle a cependant souligné - comme le relevait également la commune lors de

l'inspection locale (cf. procès-verbal de l'audience du 13 juillet 2017 p. 3) - que l'adoption du projet, respectivement le classement de la partie ouest du bien-fonds en zone coteau B augmentait la densité constructive de la parcelle, pour passer d'une proportion de la surface bâtie de 1/10 pour les bâtiments comportant deux étages sous la corniche, respectivement 1/6 dans les autres cas (cf. art. 40 al. 1 RPGA 1972; à noter que l'art. 35 RPGA 1972 limite le nombre de niveau à un étage sur rez-de-chaussée), à un indice d'utilisation du sol de 0.60 au maximum (cf. art. 9.6 nRPGA). Le recourant ne le conteste d'ailleurs pas ni ne prétend que cette modification entraînerait une diminution du potentiel constructible de sa parcelle propre à remettre en cause l'appréciation de la cour cantonale. Le recourant ne se prévaut pas non plus d'une perte de valeur de son terrain, étant quoi qu'il en soit rappelé qu'un pur intérêt financier ne saurait en principe primer les buts d'intérêt public poursuivis par un plan d'affectation (cf. arrêt 1C_352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 3.3; JEANNERAT/MOOR, op. cit., n. 43 ad art. 14 LAT). En outre, contrairement à la zone de verdure paysagère, au sein de laquelle toute intervention est en principe exclue, respectivement soumise à autorisation cantonale spéciale (cf. art. 17

bis nRPGA; art. 120 LATC; art. 24 ss et 25 al. 2 LAT), la zone de verdure urbaine, qui demeure au sein de la zone à bâtir, bénéficie d'un régime moins rigoureux, de compétence municipale, permettant notamment à l'autorité d'autoriser la réalisation de constructions conformes aux buts assignés à la zone (cf. art. 17 al. 3 nRPGA et art. 22 LAT). Dans ces circonstances, compte tenu des objectifs d'intérêt public poursuivis par la planification, la collocation d'une partie du bien-fonds du recourant - dernière portion de territoire non bâtie du coteau - en zone de verdure n'entraîne pas un sacrifice disproportionné (au sujet du principe de la proportionnalité en matière de planification territoriale, cf. JEANNERAT/MOOR, op. cit., n. 44 ad art. 14 LAT et les références).

E. 4.4

C'est en définitive au terme d'une pesée complète des intérêts, conforme au droit, que la cour cantonale a confirmé l'affectation d'une portion de la parcelle no 12'637 à la zone de verdure urbaine. Mal fondé, le grief est rejeté.

E. 5

Le recourant remarque que le plan des valeurs naturelles et paysagères identifie de nombreuses autres parcelles sur lesquelles se trouvent vergers et murs de pierres, lesquelles n'ont pourtant fait l'objet d'aucune mesure de protection et demeurent constructibles. Il y voit une violation du principe de l'égalité de traitement.

E. 5.1

Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (cf. arrêt 1C_466/2013 du 24 avril 2014 consid. 5.1 destiné à la publication; ATF 131 V 107 consid. 3.4.2 p. 114; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125 et les arrêts cités). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (arrêt 1C_76/2011 consid. 4.1 publié in

SJ 2012 I 77; ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249 et les arrêts cités).

E. 5.2

La cour cantonale a certes constaté que certains autres bien-fonds supportant des éléments dignes de protection n'avaient pas tous été classés en zone de verdure urbaine. Elle a cependant considéré qu'il existait une différence objective entre les terrains mis en évidence par le recourant et sa propre parcelle tant sur le plan de la localisation que sur celui de la fonction au sein du milieu bâti, argumentaire que le recourant ne discute pas réellement. En outre, il ressort des considérants précédents que la planification litigieuse repose sur des critères objectifs et répond à différents intérêts publics prépondérants; aussi n'apparaît-elle pas insoutenable et les explications du recourant, en lien avec le classement en zone constructible des parcelles du crêt, en dépit de leurs qualités paysagères, sont impropres à en démontrer le caractère arbitraire (art. 106 al. 2 LTF).

E. 5.3

Mal fondé, le grief est rejeté pour autant que recevable.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Il y a cependant lieu de mentionner ici les arrêts du Tribunal fédéral, rendus ce jour dans les causes parallèles 1C_449/2018 et 1C_632/2018, par lesquels les décisions communales et cantonales d'adoption et d'approbation du nPGA ont été annulées. Les frais de justice sont mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens, la Commune de Montreux ayant agi dans le cadre de ses attributions officielles (art. 68 al. 3 LTF).

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