

JU_GERICHTE ADM 2015 129 vom 26. November 2018

JU Tribunal cantonal, 2018-11-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2015_129

FR: JU_GERICHTE ADM 2015 129 du 26 novembre 2018

IT: JU_GERICHTE ADM 2015 129 del 26 novembre 2018

Regeste

Révision du PAL Develier : rejet du recours de l'ARE contre la décision du SDT. Recours admis par le Tribunal fédéral le 26 novembre 2018 (ATF 145 II 18).

Erwägungen

E. 2

Le 8 juin 2015, l'assemblée communale de Develier a adopté le PAL. B. Par décision du 26 octobre 2015, le Service du développement territorial (ci-après : l'intimé) a notamment levé les oppositions encore pendantes et approuvé le PAL de Develier. C. L'Office fédéral du développement territorial (ci-après l'ARE) a recouru contre cette décision auprès de la Cour de céans par mémoire du 26 novembre 2015, concluant à son annulation et au refus de la révision dudit plan. En substance, il relève que le canton du Jura devra vraisemblablement entreprendre des efforts considérables pour redimensionner ses zones à bâtir, qui sont actuellement surdimensionnées. Dans ces circonstances, l'approbation du plan de zones de Develier, qui prévoit l'attribution en zone à bâtir de nouvelles surfaces, même compensées, est illégale. Le dossier ne contient par ailleurs pas suffisamment d'informations sur la coordination intercommunale, de même que sur l'utilisation des surfaces d'assolement (SDA). L'instruction est également lacunaire s'agissant de l'utilisation des réserves internes de la Commune de Develier et sur la disponibilité juridique des parcelles à colloquer. D. Interpellée par la présidente de la Cour de céans, la Commune de Develier a indiqué le 16 décembre 2015 qu'elle souhaitait participer activement à la procédure. En revanche, aucun propriétaire foncier du ban de Develier n'a indiqué vouloir y prendre part. E. Dans sa prise de position du 2 février 2016, la Commune de Develier a conclu au rejet du recours, contestant les différents griefs de l'ARE. Pour l'essentiel, elle souligne que sa zone à bâtir et celle de l'agglomération de Delémont en général dont elle fait partie sont plutôt sous-dimensionnées. Pour le surplus, son territoire est ceinturé par des surfaces d'assolement, si bien que toute extension de l'urbanisation se traduira par une emprise sur les SDA. Certains secteurs seront consacrés à l'habitat individuel, d'autres à l'habitat collectif, de manière à utiliser de manière optimale les SDA, étant précisé que la notion d'utilisation optimale des SDA présente un caractère subjectif. Il existe différentes bases légales au niveau cantonal et communal pour mobiliser au mieux les réserves internes, tandis que différentes mesures ont été prises pour assurer la disponibilité juridique des surfaces nouvellement constructibles. F. Le SDT a également conclu au rejet du recours le 26 février 2016, sous suite de frais et dépens. En substance, il conteste la position de l'ARE, en soulignant que la décision attaquée respecte les dispositions transitoires de la LAT. Au demeurant, la zone à bâtir de Develier a été correctement dimensionnée eu égard aux besoins en logement avérés pour les quinze prochaines années, étant précisé que les perspectives démographiques sur lesquelles l'ARE s'est basée sont erronées. L'évaluation

des besoins et le dimensionnement de la zone à bâtir se sont par ailleurs faits au niveau régional, indépendamment de l'absence de plan directeur régional. Différents instruments existent pour assurer la disponibilité juridique des terrains classés en

E. 2.1

Au travers des différents griefs qu'il soulève, le recourant reproche en substance à la révision du PAL qui a été approuvée par le SDT le 26 octobre 2015 de ne pas respecter plusieurs exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et, en particulier, les nouvelles dispositions de cette loi qui fixent le cadre légal général de la délimitation et du dimensionnement de la zone à bâtir. Dans son mémoire de réponse du 26 février 2016, le SDT conteste cependant l'applicabilité des nouvelles règles de l'article 15 LAT "pendant le délai transitoire" de l'article 38a LAT. Il convient donc de traiter en premier lieu la question du droit applicable *ratione temporis* en la cause.

E. 2.2.1

Le 1er mai 2014 est entrée en vigueur la révision partielle de la LAT, conçue comme un contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage qui visait en premier lieu à freiner la croissance des zones à bâtir (cf. Conseil fédéral, Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010, p. 987). L'objectif est d'endiguer la disparition des terres cultivables et d'éviter des coûts élevés d'équipement pour les voies d'accès et les conduites d'eau et d'énergie. Il s'agit de déclasser davantage de zones à bâtir inadéquates du point de vue de l'aménagement du territoire et de ne classer en zone à bâtir que les terrains adéquats, afin de conduire à une plus grande densité de l'urbanisation (Alexandre FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir : enjeux et méthodes, in Zufferey/Waldmann, [édit.], Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire, Zurich 2015, p. 67 et la référence). Les cantons disposent d'un délai de cinq ans pour adapter dans ce sens leur plan directeur. Dans l'intervalle, il découle des articles 38a al. 2 LAT et 52a al. 2 OAT qu'un classement en zone à bâtir ne peut en principe être approuvé que si une surface au moins équivalente a été déclassée dans le canton depuis l'entrée en vigueur de cette disposition ou est déclassée par la même décision, sauf exceptions précisées aux lettres b et c de l'article 52a OAT (sur la problématique des exceptions, cf. également TF 1C_612/2014 du 26 août 2015 consid. 2.7). C'est donc un moratoire sur la taille totale des zones à bâtir dans le canton qui est institué. Une mise en zone reste possible si elle est compensée par un déclassement antérieur ou simultané de surface équivalente sur les zones à bâtir (cf. art. 52a al. 2 let. a OAT ; Raphaël MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, Genève, Zurich, Bâle 2014, p. 613 ; ADM 34/2015 du 29 octobre 2015 consid. 2.1 ; ADM 131/2014 du 25 mars 2015 consid. 4). Cette compensation a été réalisée en l'espèce. Elle n'est pas contestée par le recourant et n'est donc pas litigieuse, contrairement à la question de savoir si la révision du PAL viole d'autres normes de droit que l'article 38a LAT.

E. 2.2.2

L'article 1er al. 1 LAT prévoit toujours, comme par le passé, que la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol et à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Les articles 2 et 3 LAT définissent quant à eux toujours les

E. 2.3

Vu ce qui précède, contrairement à ce prétend le SDT, à défaut de norme expresse contraire, il est évident que l'article 38a al. 2 LAT ne règle pas exhaustivement la question de la délimitation des nouvelles zones à bâtir durant le délai transitoire de cinq ans. Cette question est d'ores et déjà régie par les nouvelles dispositions de la LAT, lesquelles codifient d'ailleurs largement la situation prévalant sous l'ancien droit. Autrement dit, la compensation qui doit être effectuée au sens de cette disposition ne dispense par les cantons et les communes de devoir respecter les autres règles fixées par la LAT – et en particulier par l'article 15 LAT – en matière de délimitation des zones à bâtir par les plans d'affectation. Reconnaître le contraire reviendrait à assouplir les exigences applicables à la question de la délimitation et du dimensionnement de la zone à bâtir par rapport à l'ancien droit, à tout le moins du-

E. 3

zone à bâtir. Les SDA sont entièrement compensées, au-delà de la surface nouvellement mise en zone, et les nouveaux secteurs constructibles, même s'ils se trouvent sur des SDA, sont répartis de manière rationnelle, à proximité des transports publics, avec un indice d'utilisation du sol de 0.25 visant à garantir une concentration suffisante des constructions. La pesée des intérêts en présence plaide pour la mise en zone constructible de ces secteurs, même s'il s'agit initialement de SDA. Un éventuel défaut de motivation sur cette problématique a par ailleurs été réparé au stade du recours. G. L'ARE a répliqué le 9 mai 2016, confirmant ses arguments précédents. Il relève que les secteurs attribués au logement collectif semblent surdimensionnés et que ce fait n'a pas été pris en compte au moment d'affecter les nouveaux secteurs à l'habitat individuel. L'affectation à la zone à bâtir de SDA devrait en outre permettre une densification considérable, ce qui n'est pas le cas ici s'agissant d'une zone destinée à l'habitat individuel. H. Le SDT a spontanément fait parvenir des remarques complémentaires le 30 mai 2016. Il relève notamment que les secteurs attribués au logement collectif sur la commune de Develier sont correctement dimensionnés. Il serait par ailleurs absurde de modifier l'affectation de ces secteurs qui se trouvent pour l'essentiel au sein du tissu bâti afin d'en faire des zones destinées à l'habitat individuel. Le procédé irait de manière générale à l'encontre de tout objectif de densification. I. Il sera revenu ci-après dans la mesure utile sur les différents arguments des parties. J. Finalement, par requête datée du 27 juin 2016, la commune de Develier a demandé la levée partielle de l'effet suspensif du recours de l'ARE pour les composantes de la révision qui n'ont pas trait à l'extension de la zone à bâtir, c'est-à-dire celles qui n'opéraient pas de classements ou de déclassements compensatoires de parcelles. En droit : 1. La Cour administrative est compétente pour connaître du recours (cf. art. 73 al. 3 LCAT et 160 let. b Cpa). L'ARE dispose de la qualité pour recourir devant la Cour de céans. Il est en effet légitimé à déposer un recours devant le Tribunal fédéral en vertu des articles 89 al. 2 let. a LTF et 48 al. 4 OAT. Or il découle de l'article 111 al. 2 LTF que si une autorité fédérale a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, elle peut recourir devant les autorités cantonales précédentes (cf. également art. 33 LAT et Laurent PFEIF-FER, La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 2013, p. 262). Pour le surplus, déposé dans les formes et délais légaux, le recours est recevable et il convient d'entrer en matière.

E. 3.1

Dans son recours, l'ARE soulève le grief d'ordre formel selon lequel le rapport technique qui accompagne la révision du PAL de la commune de Develier serait gravement

lacunaire, notamment parce qu'il n'exposerait pas clairement dans quelle mesure l'emplacement et la dimension des zones ont été coordonnées par-delà des frontières communales, qu'il n'examinerait pas explicitement dans quelle mesure et pourquoi la nouvelle planification pourrait empiéter sur des surfaces d'assolement (SDA) et qu'il n'indiquerait pas les mesures garantissant la disponibilité à la construction des parcelles à colloquer. Dans sa détermination du 26 février 2016, le SDT considère que le défaut a été réparé dans le cadre de la procédure de recours par le biais des mémoires échangés entre les parties à la procédure.

E. 3.2.1

Aux termes de l'article 47 al. 1 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) qui n'a pas été modifié suite à la révision de la LAT, l'autorité qui établit les plans d'affectation doit fournir à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement. L'article 47 al. 2 OAT a quant à lui fait l'objet d'une révision en ce sens que le rapport doit exposer en particulier quelles réserves d'affectation subsistent dans les zones à bâtir existantes et quelles mesures sont nécessaires afin de mobiliser ces réserves. Il doit aussi expliquer la manière selon laquelle on peut obtenir sur ces surfaces un bâti conforme à l'affectation de la zone et dans quel ordre les mesures nécessaires en ce sens seront prises. L'exigence n'est cependant pas totalement nouvelle, car, dans son ancienne teneur, ce second alinéa prévoyait déjà que le rapport devait présenter les réserves subsistant dans les territoires déjà largement bâtis et indiquer comment elles seraient judiciairement utilisées.

E. 3.2.2

Comme le souligne la jurisprudence fédérale, le rapport imposé par l'article 47 OAT est avant tout nécessaire lors de l'approbation d'un plan d'affectation communal par une autorité cantonale. Dans plusieurs cantons en effet – dont le canton du Jura (cf. art. 73 al. 1 et 2 LCAT) –, l'autorité qui établit les plans d'affectation est une autorité communale, laquelle ne se borne pas à faire une proposition mais prend une véritable décision d'adoption du plan. Pour que le plan entre en vigueur et ait force obligatoire, la décision doit encore, en vertu de l'article 26 LAT, être approuvée par une autorité cantonale, à laquelle le rapport prévu par l'article 47 OAT est destiné. Un tel

E. 3.2.3

Il est indéniable que l'établissement d'un rapport de conformité est en principe obligatoire lors de l'adoption d'un plan d'affectation et va encore gagner en importance du fait des exigences de la LAT révisée concernant les plans d'affectation et la création de zones à bâtir (Conseil fédéral, op. cit., p. 975 ss ; AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, N 45 ad Remarques préliminaires [à paraître en octobre 2016]). En particulier lors de procédure de mise en zone, il convient plus que jamais de prêter une attention particulière à l'établissement d'un rapport de conformité complet qui représente malheureusement, en pratique, souvent un rapport alibi extrêmement succinct (TF 1C_492/2011 du 23 février 2012 consid. 5). Il n'en demeure pas moins que l'existence

d'un rapport lacunaire ou, simplement, extrêmement concis ne doit pas forcément conduire à l'annulation de la planification qu'il est censé accompagner. Une telle sanction dépend des circonstances, en particulier de l'objet du plan, de sa nature et de son degré de précision (TF 1A.281/2005 du 21 juillet 2006 consid. 1.3). C'est ainsi que le Tribunal fédéral a déjà jugé qu'un tribunal cantonal ne violait pas le droit fédéral en considérant que le rapport de conformité n'avait pas de raison d'être dans le cas où l'autorité compétente pour approuver le plan n'était pas une autorité communale mais l'autorité cantonale directement, puisque c'est effectivement la même autorité qui établit et approuve les plans. Selon lui, l'absence de tout rapport de planification ne portait dans ce cas pas à conséquence (TF 1C_568/2008 du 6 juillet 2009 consid. 6). Dans d'autres situations, il a reconnu que des rapports de planification qui pourraient être considérés en soi comme lacunaires – notamment sur la question du dimensionnement de la zone à bâtir – pouvaient se voir complétés ou, en quelque sorte, "guéris" lors de la procédure tenue devant l'instance cantonale de recours (TF 1C_492/2011 du 23 février 2012 ; TF 1C_453/2007 du 10 mars 2008 consid. 6.2).

E. 3.3

En l'espèce, il faut reconnaître que le rapport de planification qui accompagne la révision du PAL de la commune de Develier – appelé "Rapport de synthèse" – est extrêmement succinct (Annexe A de réponse de l'appelée en cause du 4 février 2016). Il ne contient singulièrement aucune rubrique spécifique exposant quelles ré-

E. 3.4

Dès lors, le recours ne peut pas être admis dans la mesure où il tire grief d'un état lacunaire du rapport de planification accompagnant la révision du PAL de la commune de Develier.

E. 4

2.

E. 4.1

S'agissant de la conformité matérielle du nouveau PAL au droit fédéral et notamment à l'article 15 al. 2 LAT qui impose la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, l'ARE considère que la révision n'aurait pas dû être approuvée par le SDT parce que le canton du Jura devra, selon toute vraisemblance, faire des efforts importants pour redimensionner ses zones à bâtir qui, par l'effet de cumul de ses communes, sont actuellement surdimensionnées à l'échelle du canton. Ce premier grief matériel tombe cependant à faux.

E. 4.2

Lors de l'établissement de la planification locale, le juste dimensionnement de la zone à bâtir s'examine à l'échelle communale uniquement. Une éventuelle obligation de la commune de réduire une zone à bâtir qui ne serait pas surdimensionnée à l'échelle communale peut tout au plus découler des autres normes légales ou d'actes de planifications supérieures, comme le plan directeur cantonal (art. 15 al. 4 let. e LAT), à l'exclusion de l'article 15 al. 2 LAT. Toute autre interprétation de l'article 15 al. 2 LAT contredirait l'essence même de l'article 38a LAT et du mécanisme de compensation instauré par le législateur, lequel s'adresse en particulier aux cantons qui disposeraient de zones à bâtir surdimensionnées ou mal situées à l'échelle cantonale. Au sens de l'article 38a al. 3 LAT, une éventuelle interdiction absolue de classement au niveau communal n'interviendrait qu'après le délai de 5 ans qui a été octroyé aux cantons pour faire approuver un nouveau plan directeur cantonal par la Confédération, et ce pour autant que ceux-là aient manqué à

leur obligation. Ainsi, comme l'a relevé à juste titre le SDT, le fait que la zone à bâtir d'un canton soit sur- dimensionnée n'empêche pas par principe la redistribution de la zone à bâtir à l'inté- rieur du canton. Même au sein d'un tel canton, dès lors que les communes opèrent un déclassement compensatoire au sens de l'article 38a LAT, elles conservent en principe la possibilité d'opérer une nouvelle délimitation de la zone à bâtir, à condi- tion bien entendu que celle-ci soit conforme à l'article 15 LAT.

E. 4.3

En l'occurrence, la commune de Develier est située dans l'agglomération de Delé- mont, une région qui connaît la plus forte croissance démographique du canton. Elle jouit d'un tissu bâti relativement compact et dense et elle ne dispose actuellement pratiquement d'aucune réserve de zone à bâtir à l'extérieur ou en marge du milieu bâti. Elle ne peut assurément pas satisfaire les besoins en logements prévisibles dans les quinze ans en utilisant uniquement les réserves maximales théoriques si- tuées à l'intérieur de son tissu bâti, réserves qui ne sont pas forcément mobilisables dans les quinze ans (voir consid. 8.2) et correspondent à peine au nombre de logements créés à Develier durant les années 1999-2013 (cf. Rapport technique, version mars 2015, mise à jour suite à l'examen préalable, pièce B de la réponse de l'appelée en cause, p. 5 et 7 s.). En fait, plusieurs microrégions jurassiennes ayant subi un fort déclin démographique ces quinze dernières années disposent de très vastes réserves de terrains à bâtir qui risquent fort de ne pas pouvoir être utilisées à moyen terme si la tendance se poursuit, ce qui provoque un surdimensionnement de la zone à bâtir à l'échelle cantonale. En revanche, certains territoires – comme celui de l'agglomération de Delémont dont fait partie Develier – subissant une poussée démographique notable disposent en comparaison de relativement faibles ré-

E. 4.4

Vu ce qui précède, la révision du PAL n'est pas contraire à l'article 15 al. 2 LAT du simple fait que la zone à bâtir est surdimensionnée à l'échelle cantonale. Ce grief du recourant est mal fondé. 5.

E. 5

but et les principes de l'aménagement du territoire. Ces deux dispositions légales, en partie modifiées le 15 juin 2012, précisent que les autorités chargées de l'aménagement du territoire soutiennent les efforts entrepris aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (art. 2 let. a bis) et de créer un milieu bâti compact (art. 2 let. b), et qu'elles doivent "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" (art. 3 let. a bis). C'est le nouvel article 15 LAT qui concrétise en grande partie les exigences précitées en fixant les critères déterminants pour la délimitation des zones à bâtir. S'il apporte quelques innovations importantes s'agissant des conditions de délimitation de la mise en zone à bâtir, il codifie pour l'essentiel la jurisprudence et la pratique rendues avant la révision de la LAT en matière de délimitation des zones à bâtir (notamment TF 1C_449/2014 du 7 octobre 2015 consid. 2 ; aussi FLÜCKIGER, op. cit., p. 80 s.). Son premier alinéa reprend l'ancienne disposition, selon laquelle les zones à bâtir doivent correspondre au besoin prévisible des quinze prochaines années, alors que le devoir de réduction des zones à bâtir surdimensionnées est à présent explicitement mentionné à l'alinéa 2. Quant à l'alinéa 3, il contraint désormais expressément les autorités à coordonner

L'emplacement et la dimension des zones à bâtir par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire et, en particulier, le principe de maintien des surfaces d'assolement. L'alinéa 4 traite des exigences pour le classement de nouveaux terrains en zone à bâtir, comme l'obligation de tenir compte de possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées existantes et celle d'assurer la disponibilité des nouveaux terrains colloqués en zone à bâtir. Enfin, l'alinéa 5 de l'article 15 LAT charge la Confédération et les cantons d'élaborer ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins. Ces directives ne sont toutefois pas directement applicables en la présente cause, car elles n'ont pas vocation à restreindre l'éventail des méthodes utilisées au sein des cantons pour calculer les besoins en terrains à bâtir au niveau communal et régional, mais uniquement à s'appliquer lors de l'établissement du plan directeur cantonal (cf. Directives techniques sur les zones à bâtir du 17 mars 2014 [ci-après DZB], p. 3 ; aussi Daniela THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in Zufferey/Waldmann, [édit.], Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire, Zurich 2015, p. 226).

E. 5.1

L'ARE reproche aussi au SDT d'avoir approuvé la révision du PAL de Develier alors même que, selon lui, l'emplacement et la dimension des zones à bâtir n'auraient pas été coordonnées par-delà les frontières communales, ce qui constituerait une violation de l'article 15 al. 3, 1ère phrase, LAT. À tout le moins, il ne ressortirait pas du rapport de synthèse ni de la décision d'approbation qu'une démarche de coordination ait eu lieu.

E. 5.2

Selon l'article 15 al. 3, 1ère phrase, LAT, l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. Cette disposition - qui reprend une ancienne exigence jurisprudentielle - souligne le fait qu'une telle thématique doit être traitée dans un espace dépassant les frontières communales, en accordant une attention particulière aux espaces fonctionnels (notamment ATF 116 Ia 339 consid. 3b, et TF 1C_35/2011 du 29 août 2011 consid. 2.6). À terme, c'est surtout le plan directeur cantonal révisé qui est appelé à jouer un rôle central en matière de planification des espaces fonctionnels (cf. art. 8a al. 1 let. a LAT). Il a la spécificité de représenter une plateforme de coordination entre tous les échelons institutionnels et tous les domaines d'activités à incidences spatiales. Il lui appartiendra en principe de délimiter les espaces fonctionnels existant sur son territoire et, le cas échéant, d'en fixer les principes d'aménagement (Eloi JEANNERAT, La planification dans les espaces fonctionnels, in : Territoire & Environnement no 6/12, p. 1ss, spéc. p. 16). Dans les cantons où un tel niveau institutionnel existe, on pourra bien sûr avoir recours aux instruments et aux organisations responsables qui ont déjà été mis en place, comme des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels régionaux, des groupes de planification régionale ou des conférences régionales. Selon le message se rapportant à la révision de la LAT, la coordination à l'échelle régionale de l'extension de l'urbanisation ne requiert cependant pas forcément la création d'un niveau régional de planification (Conseil fédéral, op. cit., p. 979).

E. 5.3

En l'occurrence, la révision du PAL de Develier se fonde en grande partie sur le projet de plan directeur régional proposé par le syndicat d'agglomération de Delémont auquel appartient la commune de Develier. Le projet de plan directeur – qui est actuellement en phase d'examen préalable auprès du canton et devrait normalement être adopté cette année encore – effectue une projection de l'évolution démographique au sein de l'agglomération et la répartit entre les différentes communes. Compte tenu d'un scénario haut et une répartition proactive tenant compte des caractéristiques des communes (centralité, dynamisme économique, niveau de

E. 5.4

Vu ce qui précède, même si le plan régional de l'agglomération de Delémont n'est actuellement pas en vigueur, la coordination supracommunale qu'il opère satisfait formellement et matériellement aux exigences de l'article 15 alinéa 3, 1^{ère} phrase, LAT. Le grief de la violation de l'article 15 al. 3, 1^{ère} phrase, LAT soulevé par le recourant n'est donc pas fondé. 6.

E. 6

Le délai transitoire de cinq ans prévu par l'article 38a al. 2 LAT. Une telle interprétation de la LAT serait totalement contraire au but de sa révision. 3.

E. 6.1

Exposant un troisième grief matériel, le recourant considère que la révision du PAL, en sollicitant 11'869 m² de terrains agricoles constituant des SDA pour les affecter à une zone résidentielle de faible densité, "viole (...) l'article 30 alinéa 1bis OAT et, ce-la dit, aussi l'article 15 alinéa 3 LAT". Selon lui, la révision contestée violerait ces dispositions même si la consommation de SDA est compensée. L'ARE soutient que les conditions sine qua non de l'importance cantonale et de l'utilisation optimale selon l'état des connaissances prévues par l'article 30 al. 1bis let. a et b OAT ne sont pas remplies. Ce reproche est contesté tant par l'appelée en cause que par l'intimé. La commune de Develier souligne elle que le village est pratiquement ceinturé par la forêt et par des SDA si bien que tout développement du village passe par la mobilisation de celles-ci. Quant au SDT, il conteste d'une part la conformité de l'article 30 al. 1bis OAT au droit supérieur, en l'occurrence à la LAT. Il assure d'autre part que la révision du PAL répond de toute façon aux exigences posées par le droit fédéral.

E. 6.2.1

En vertu de l'article 26 OAT, les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture au sens de l'article 6 al. 2 let. a LAT et se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables, lesquelles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (al. 1). Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (art. 26 al. 3 OAT). Selon l'article 29 OAT, il appartient à la Confédération de fixer, dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement

E. 6.2.2

Sur la base de l'article 29 OAT, la Confédération a fixé, dans le plan sectoriel du 8 avril 1992 pour l'assolement des cultures, la surface totale minimale des SDA et sa répartition entre les cantons, établissant pour le canton de Jura une surface minimale de 15'000 hectares (FF 1992 II 1616). Dans les faits, le Canton dispose actuellement d'un excédent de

plus de 70 ha de SDA (80 ha au 1er janvier 2011 selon la fiche 3.07 du plan directeur ; ADM 34 / 2015 du 29 octobre 2015 consid. 8.2).

E. 6.2.3

Suite à la dernière révision de la LAT, le principe d'aménagement selon lequel des surfaces suffisantes de terres arables doit être maintenues pour l'agriculture s'est vu complété par le principe exprès selon lequel les surfaces d'assolement doivent être préservées (art. 3 al. 2 let. a LAT). De même, selon l'article 15 al. 3 LAT, l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent respecter les buts et principes de l'aménagement du territoire ; en particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. En effet, la révision de la LAT tendait notamment à ce que la délimitation concrète des zones à bâtir se fasse en portant une attention particulière aux surfaces d'assolement, à la nature et au paysage. Ce faisant, les deux dispositions nouvelles précitées ne visent pas à accorder une priorité forcément absolue à ces critères par rapport aux autres buts et principes de l'aménagement du territoire. Il ressort de leur libellé que l'obligation de préserver la nature et le paysage suppose une pesée des intérêts en présence (Office fédéral du développement territorial, op. cit., p. 10). Dans l'intérêt de la protection des terres agricoles expressément mentionnée dans l'initiative pour le paysage, il faut simplement veiller, lors de la délimitation de zones à bâtir, à maintenir le volume minimum de surfaces d'assolement déterminé dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement (Conseil fédéral, op. cit., p. 982). Il s'agit en quelque sorte de mieux tenir compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral qui soulignait, déjà avant la révision de la LAT, l'importance majeure à la protection des terres cultivables et à la garantie des surfaces d'assolement (ATF 134 II 217 consid. 3.3). Dans le cadre de l'examen d'une utilisation des SDA autre qu'à des fins d'agriculture, la jurisprudence fédérale exigeait en effet de procéder à une pesée des intérêts privés et publics en présence et s'assurer que la surface cantonale minimale de SDA est durablement garantie, conformément aux exigences de l'article 30 OAT. Une analyse d'une part de l'impact de la nouvelle affectation sur les SDA et d'autre part des possibilités de revenir ultérieurement à une utilisation agricole était ainsi nécessaire. Il se justifiait, dans le même temps, d'examiner la possibilité de

E. 6.2.4

De son côté, l'article 30 al. 1bis OAT, qui a été introduit par le Conseil fédéral à la suite de la révision de la LAT, prévoit que des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que "lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement (let. a) et "lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances" (let. b). Il ressort du rapport explicatif que l'idée qui a sous-tendu cette nouvelle norme de l'ordonnance est de durcir les exigences matérielles à satisfaire pour recourir à des surfaces d'assolement en vue de créer des zones à bâtir pour tenir compte de la nécessité de maintenir les surfaces d'assolement. L'idée était également d'éviter à l'avenir l'implantation sur des surfaces d'assolement de grands parkings enterrés ou de zones de maisons individuelles impliquant une forte consommation de surface par habitant ou habitante, implantation qui serait incompatible avec la protection spécifique dont jouissent les surfaces d'assolement telle qu'elle est désormais précisé par l'OAT (cf. Office fédéral du développement territorial, op. cit., p. 10 s. ; aussi FLÜCKIGER, op. cit., p. 71). À l'instar du SDT, on peut s'interroger si ce nouvel article 30 al. 1bis OAT – ou, du moins, l'interprétation qui en est proposée par l'ARE – est en accord avec la LAT du fait de son

caractère schématique. Il procède à une pesée des intérêts abstraite qui, d'une part, ne tiendra pas forcément compte des autres intérêts en présence et auxquels la LAT doit également satisfaire au sens du législateur (besoins de la population, milieu bâti harmonieux, etc.) et qui, d'autre part, devrait toujours relever, au sens du même législateur, de la compétence des autorités cantonales ou communales de planification. La question de la conformité de l'article 30 al. 1bis OAT avec la LAT peut néanmoins rester ouverte en la cause, cette disposition ne trouvant de toute manière pas application lorsque, comme en l'espèce, la sollicitation de SDA se voit compensée, contrairement à ce que prétend l'ARE dans son recours.

E. 6.3.1

Selon le rapport explicatif accompagnant le projet de révision de l'OAT de même que la doctrine, l'article 30 al. 1bis OAT ne s'applique pas que lorsqu'un canton a encore des réserves en surfaces d'assolement, c'est-à-dire uniquement lorsque le quota minimal cantonal est assuré. Les cantons dont le contingent minimal en surfaces d'assolement n'est plus garanti ne peuvent délimiter de nouvelles zones à bâtir sur des surfaces d'assolement que s'ils peuvent les compenser en dehors des zones à bâtir ou s'ils définissent des zones réservées pour des zones à bâtir non équipées, conformément à l'article 30 al. 2 OAT qui prévaut alors exclusivement (cf. Office fédéral du développement territorial, op. cit., p. 10 s. ; AEMISEGGER/KISSLING,

E. 6.3.2

En l'occurrence, comme le rapport de synthèse le précise expressément (Annexe A de réponse de l'appelée en cause du 4 février 2016, p. 7 s.), deux secteurs actuellement non-compris dans l'inventaire cantonal des SDA ont été proposés comme compensation. Ceux-ci respectent a priori les critères des SDA, la compensation ayant été jugée crédible par le service cantonal de l'économie rurale (Réponse de l'intimé datée 26 février 2016, par. 63). Dès lors, on doit admettre qu'en l'espèce, la compensation opérée empêche de toute manière l'application de l'article 30 al. 1bis OAT – dont la conformité au droit supérieur est au demeurant douteuse – à l'extension de la zone à bâtir de la commune. Le grief de la violation de l'article 30 al. 1bis OAT est dès lors mal fondé.

E. 6.4

Vu ce qui précède, la question déterminante est celle de savoir si l'affectation des 11'869 m² de SDA à la zone d'habitation respecte dans les circonstances d'espèce les buts et principes de l'aménagement du territoire et, en particulier, l'intérêt au maintien des surfaces d'assolement, intérêt qui est consacré aux articles 3 al. 2 let. a et 15 al. 3 LAT.

E. 6.4.1

Sur ce point, il apparaît que la LAT, en tant qu'elle fixe comme objectif la densification de la zone à bâtir et la préservation des surfaces d'assolement, indique assurément la direction que doit prendre la pesée des intérêts dans le cadre de la planification communale subséquente. L'autorité de planification reste toutefois libre d'apprécier les différents éléments en présence, notamment les circonstances locales, lorsqu'elle procède à l'élaboration des plans d'affectation et tous les secteurs ne sauraient être densifiés de la même façon. Autrement dit, la LAT n'exclut pas, en tant que tel, la création d'une zone de villas (zone de faible densité) ni l'extension de

E. 6.4.2

Par ailleurs, tant en ce qui concerne la conformité du plan communal à l'intérêt public que l'opportunité de ce plan, la Cour administrative doit veiller à ne pas substituer sans nécessité sa propre appréciation à celle de la commune. Elle doit en effet veiller à respecter l'autonomie dont jouit la commune en matière de planification locale. Ainsi, même lorsqu'il dispose d'un plein pouvoir d'examen, le juge doit respecter la latitude de jugement dont dispose l'instance précédente dans le cadre d'une pesée des intérêts en présence. Il doit certes rectifier une décision erronée, mais peut s'en remettre au choix de l'autorité inférieure entre plusieurs solutions appropriées (ATF 136 I 184 consid. 2.2.1; TF 1C_15/2014 du 8 octobre 2014 consid. 5.1). Néanmoins, la solution de l'autorité communale peut être revue lorsqu'elle paraît inappropriée en raison d'intérêts publics dépassant la sphère communale. Lorsqu'il s'agit d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe aux cantons, l'autorité doit effectuer un contrôle strict (RJJ 2008, p. 122 consid. 3.3 et 3.4 et les références).

E. 6.4.3

En l'espèce, la sollicitation des SDA fait l'objet d'une compensation sur le territoire de la commune (consid. 6.3.2). On pourrait s'interroger si cet élément ne permet pas à lui seul de considérer que la révision du PAL tient suffisamment compte de l'intérêt à préserver les SDA au sens de la LAT, étant rappelé qu'une compensation permet d'empiéter sur les SDA minimales (consid. 6.3.1) et que, plus généralement, des mesures compensatoires permettent très souvent de justifier une atteinte portée à la nature ou au paysage au sens du droit fédéral (art. 6 al. 1 et 18 al. 1ter LPN ; art. 7 LFo). La question peut rester ouverte, car pour d'autres raisons encore, on peut considérer que la révision du PAL procède d'une pesée des intérêts qui, compte tenu des circonstances, tient suffisamment compte de l'intérêt à la préservation des SDA. En effet, comme déjà mentionné, l'extension – somme toute mesurée et contenue (consid. 7.3) – de la zone à bâtir dans la commune de Develier apparaît inévitable pour répondre au besoin en terrain à bâtir des quinze prochaines années dans l'agglomération de Delémont et en particulier à Develier, étant précisé que l'extension de la zone à bâtir dans les autres localités de l'agglomération passe aussi presque obligatoirement par un empiètement sur les SDA en l'absence d'alternative. Tout comme Develier, ces localités sont généralement ceinturées par des SDA ou par la forêt. Autrement dit, la sollicitation des SDA apparaît ainsi inévitable en pratique, mais dans le cadre d'une coordination régionale. Face à cela, près de la moitié des terrains qui doivent être mis en zone à bâtir bénéficient déjà d'un équipement de base (zone HAd), voire déjà d'un équipement de détails (parcelles 1204 et 1205), car ces mises en zone prolongent en effet des zones d'habitat individuel. Pour le

E. 6.4.4

Dès lors, l'extension prévue, tout en ne mettant pas en péril le développement d'un tissu bâti compact, répond au principe d'une utilisation rationnelle, mesurée du sol et respectueuse de surfaces de production agricole. On doit admettre ici que le besoin de protection des surfaces d'assolement pouvait céder le pas aux besoins d'extension modérée de la zone à bâtir de la commune. Le grief de la violation de l'article 15 al. 3 LAT est dès lors mal fondé. 7.

E. 7

rapport doit permettre à cette autorité de mieux comprendre les enjeux de l'aménagement local, dans la commune concernée, et d'obtenir d'office des renseignements sur les

différents points décisifs. Il n'en demeure pas moins que ce rapport sert également d'instrument aux instances de recours, Tribunal fédéral y compris, lorsqu'il s'agit notamment d'examiner la conformité du plan d'affectation aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (TF 1C_852/2013 du 4 décembre 2014 consid. 3.1.2, et jurisprudence citée). Il faut comprendre par là que le rapport établi conformément à l'article 47 OAT est destiné non seulement à l'autorité cantonale compétente pour l'approbation afin de lui fournir les bases décisionnelles nécessaires, mais qu'il doit aussi être accessible à toutes les parties prenantes à la procédure de consultation, conformément au droit d'être entendu consacré à l'article 29 Cst. qui impose la motivation des décisions (Office fédéral du développement territorial, Rapport explicatif OAT 2013, p. 28; Heinz AEMISEGGER / Florence MICHÈLE ROBERT, Sachverhaltsfeststellung und Sachverhaltsüberprüfung, in : PJA 2015, p. 1223ss, spéc. 1229).

E. 7.1

L'ARE considère que le rapport de synthèse ne fait qu'énumérer les procédures de demandes de permis pendantes et les parcelles libres. Selon lui, il manquerait toute délibération et mesure sur le thème de l'utilisation des réserves internes de la commune de Develier, ce qui constituerait une violation de l'article 15 al. 4 let. b LAT. D'ailleurs, le PAL procéderait à des mises en zone au profit de l'habitation individuelle sans toutefois toucher les zones d'habitation collective apparemment surdimensionnées.

E. 7.2

Le fait que, lors d'un classement en zone à bâtir, les réserves d'utilisation à l'intérieur du milieu bâti doivent auparavant avoir été prises en considération, découle des buts et principes de planification selon l'article 1 LAT. La jurisprudence considèrerait déjà avant la révision de la LAT que les réserves à l'intérieur des zones à bâtir existantes devaient être utilisées avant de procéder à une extension du territoire bâti (TF 1C_318/2014 du 2 octobre 2014 consid. 6.1 ; aussi FLÜCKIGER, op. cit., p. 78 s.). La règle est désormais précisée très clairement à l'article 15 al. 4 let. b LAT. Les réserves à prendre en compte peuvent être des surfaces non bâties à l'intérieur de la zone à bâtir, des friches industrielles (construites ou non construites) ou encore des parties de territoire où, selon les plans d'affectation en vigueur, une meilleure utilisation, plus dense et de meilleure qualité, serait envisageable (Conseil fédéral, op. cit, p. 982 ; AEMISEGGER/KISLING, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, N 81 ad art. 98). Toutes ces réserves n'ont toutefois pas à être utilisées immédiatement. Il suffit de les mobiliser de manière suffisante ou, comme l'exprime le texte allemand de l'article 15 al. 4 let. b LAT, de procéder à "einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven" (FLÜCKIGER, op. cit., p. 77). Lors de la révision de la LAT, le Conseil fédéral était conscient que les réserves d'utilisation ne pourraient pas toutes être rendues disponibles dans les quinze ans et admettait que toutes les possibilités d'utilisation ont été épuisées lorsque un tiers à la moitié des réserves auront été utilisées pendant ces quinze ans (Conseil fédéral, op. cit., p. 983). Les directives techniques relatives au dimensionnement de la zone à bâtir au niveau cantonal reprennent cette idée d'échelonnement de l'utilisation des réserves de zones à bâtir dans un temps pouvant aller jusqu'à 45 ans (DZB, p. 7).

E. 7.3.1

En l'espèce, il est vrai qu'il ressort du dossier qu'il existerait dans la commune de Develier le potentiel théorique d'aménager près de nonante nouveaux logements collectifs, compte tenu en particulier des perspectives de réhabilitation de bâtiments anciens (14 logements) et de la possibilité de créer de nouveaux bâtiments sur les parcelles libres actuellement destinées à l'habitat collectif, possibilité évaluée selon un scénario de construction relativement dense pour un village jurassien. Il s'agirait de 75 logements pour 19'517 m² (annexe 5 du rapport technique jointe aux re- marques complémentaires du SDT du 30 mai 2016), soit près de nonante per- sonnes à l'hectare, à raison de 2.4 personnes par logement (OFS, Densité d'occupation par logement, 2014). En tenant compte de ce potentiel théorique maximal et dans la mesure où le besoin estimé en habitat collectif ne se monterait qu'à 35 logements pour les quinze prochaines années et qu'il existait, en janvier 2015, une douzaine d'appartements libres, il faut bien reconnaître, à l'instar de l'ARE, que les zones destinées à l'habitat collectif pourraient apparaître à première vue comme surdimensionnées à Develier. L'existence de cet excédent de zone destinée à la construction d'habitat collectif ne conduit toutefois pas à considérer que la révision du PAL violerait l'article 15 al. 4 lettre d LAT, du fait que cette dernière ne mobiliserait pas de manière suffisante les réserves d'utilisation, le cas échéant en procédant à des changements d'affectation.

E. 7.3.2

En premier lieu, toutes les réserves d'utilisation n'ont pas à être épuisées dans les quinze premières années qui correspondent à la première période de planification suivant l'entrée en vigueur de la révision de la LAT. Comme exposé ci-avant (con- sid. 7.2), il est conforme au droit fédéral de n'inclure qu'un tiers des réserves dans le calcul de la capacité de la zone à bâtir. Autrement dit, une zone pour les logements collectifs n'est pas à proprement parler surdimensionnée dans la mesure où elle consiste essentiellement en des parcelles qui représentent des surfaces non bâties à l'intérieur de la zone à bâtir – et non des surfaces non bâties à l'extérieur de la zone à bâtir – et dans la mesure où le droit fédéral n'exige pas que ces dernières soient entièrement épuisées dans les quinze ans, mais le cas échéant sur une période de 45 ans. C'est le cas de la zone pour habitat collectif de la commune de Develier dont le tiers de la capacité théorique de logement – selon un scénario densifié – correspond grosso modo au besoin prévisible en habitat collectif dans la commune de Develier, en l'occurrence à une trentaine de logements.

E. 7.3.3

Il ressort par ailleurs du dossier que la commune de Develier disposerait, en l'état de la situation, de la capacité théorique de fournir une trentaine de nouveaux logements individuels sur les parcelles actuellement libres (27 logements) et disposerait de quelques logements actuellement vacants (3 logements). La demande prévisible en logement individuel pourrait toutefois se monter, dans les quinze ans à venir, à près de 75 logements, ce qui correspond plus ou moins à la tendance observée durant la période s'étalant entre 1999-2013. En effet, de 1999-2013, 95 nouveaux logements ont été créés à Develier, dont une majorité de logements individuels (76 %) (Rapport technique, version mars 2015, mise à jour suite à l'examen préalable, pièce B de la réponse de l'appelée en cause, p. 5 et 7 s.). Face à cela, force est d'admettre que la révision du PAL qui n'affecte que quelque 19'534 m² de terrains en zone à bâtir destinée à l'habitat individuel ne couvrira pas les besoins prévisibles pour de telles

E. 7.3.4

Enfin, il aurait été inopportun de vouloir tenter d'épuiser au plus vite les réserves internes de la commune de Develier, actuellement censées satisfaire au besoin en l'habitat collectif, en les affectant à une zone destinée à l'habitat individuel. Un tel procédé contredirait profondément l'objectif de densification de la zone à bâtir auquel doit tendre la planification à long terme, puisque les parcelles qui se verraient construites de villa au centre du tissu bâti ne pourraient ensuite être densifiées qu'extrêmement difficilement. En outre, ce procédé comporterait le risque de favoriser l'émergence d'une structure du bâti d'une homogénéité discutable au sein même du tissu bâti. L'idée de la révision de la LAT ne consistait manifestement pas à favoriser à tout prix la construction des réserves de terrains sans prendre garde à la préservation de la structure existante du bâti. Bien au contraire, l'aménagement du territoire doit continuer de viser un aménagement harmonieux du bâti et une qualité de l'habitat approprié (art 1 al. 1 et al. 2 let. abis LAT).

E. 7.4

Vu ce qui précède, le nouveau PAL de la commune de Develier ne provoque pas un surdimensionnement de la zone à bâtir et mobilise de manière suffisante les réserves d'utilisation de terrains à bâtir. Le grief tiré de la violation de l'article 15 al. 4 let. a LAT est dès lors mal fondé. 8.

E. 8

Il subsiste dans les zones à bâtir existantes, quelles mesures sont nécessaires afin de mobiliser ces réserves ou d'obtenir sur ces surfaces un bâti conforme à l'affectation de la zone. Il ne contient pas davantage de rubrique relatant explicitement la pesée des intérêts qui a guidé la nouvelle planification et le choix de classer de nouveaux terrains en zone à bâtir destinée à l'habitat individuel. Manifestement, il aurait été souhaitable que la commune eût étoffé davantage l'argumentation de son rapport basé sur l'article 47 OAT. Il l'aurait également été que le SDT l'eût encouragée en ce sens lors de la procédure préalable de planification, éventuellement qu'il rende la commune attentive au fait qu'il risquait de refuser d'entrer en matière si le rapport de planification n'était pas complété (art. 60 Cpa). Il s'avère néanmoins que le défaut que présente le rapport de planification en l'espèce ne peut en aucun cas être comparé à celui existant dans d'autres affaires où l'irrespect de l'article 47 OAT a conduit le Tribunal fédéral à annuler la planification (cf. TF 1A.281/2005 du 21 juillet 2006, où aucun pronostic de bruit n'avait été réalisé lors de la planification spéciale d'un projet générateur de trafic ; aussi TF 1C_852/2013 du 21 octobre 2013, où aucun rapport du tout n'avait été élaboré en vue de la planification d'une route communale). Dans le cas présent, il est possible de déduire du rapport de synthèse et de ses annexes – du moins implicitement – ainsi que du dossier dans son ensemble, en particulier des diverses déterminations des intimés et des pièces qui les accompagnaient (rapport technique, conception directrice à laquelle le rapport renvoie, etc), que la commune de Develier a bel et bien examiné que la nouvelle planification répondait aux conditions de l'article 15 LAT et qu'elle a procédé à une pesée des intérêts en amont de sa planification. Il apparaît aussi que les nouveaux besoins dont se prévaut l'autorité communale se fondent sur des expériences concrètes et des faits notoires et que la nécessité d'empiéter sur les surfaces d'assolement ne serait pas évitable compte tenu du fait que l'ensemble de la zone bâtie est pratiquement ceinturée par des surfaces d'assolement et la forêt. En somme, compte tenu des circonstances du cas (classement en zone à bâtir de petites portions de territoire, petite dimension du village, absence de problèmes environnementaux), le caractère succinct du rapport n'empêche pas de comprendre les

enjeux de l'aménagement local de la commune Develier et d'obtenir les différents renseignements nécessaires se rapportant aux différents points décisifs. Au demeurant, il apparaîtrait en l'état disproportionné d'annuler la révision du PAL en raison d'un éventuel état lacunaire du rapport de planification, lequel a pu de toute façon être comblé ou "guéri" devant la Cour de céans, comme en attestent les considérants qui suivent. Tout au plus pourrait-il en aller autrement à l'avenir en cas de négligences répétées commises par les communes dans le cadre de l'élaboration du rapport de planification ou par le SDT dans le cadre de leur examen, ce que la Cour de céans ne constate pas en l'espèce.

E. 8.1

Enfin, l'ARE reproche encore au SDT d'avoir approuvé la révision du PAL contesté bien qu'il manque au dossier toute indication sur des mesures garantissant la disponibilité sur le plan juridique des parcelles à colloquer en zone à bâtir. Dans la mesure où le grief consisterait à souligner l'éventuel caractère lacunaire du rapport de planification, il est renvoyé aux considérants précédents (consid. 3). En revanche, dans la mesure où il consiste à mettre en doute la conformité de la révision du PAL avec l'article 15 alinéa 4 lettre d LAT, il convient de le rejeter pour les raisons suivantes.

E. 8.2.1

Selon l'ancien droit, la disponibilité – l'utilisation ou la construction – des terrains à bâtir était certes souhaitée, mais ne représentait pas un critère indispensable pour justifier l'affectation de ces derniers à la zone à bâtir. En revanche, depuis l'entrée en vigueur de la LAT révisée, conformément à l'article 15 al. 4 let. d LAT, un terrain qui n'est pas en zone constructible ne peut être affecté à une zone à bâtir que s'il est construit dans les quinze ans et que sa disponibilité est garantie sur le plan juridique. Il s'agit là notamment de lutter contre la thésaurisation des terrains et d'éviter un mitage du territoire et de la zone à bâtir (Conseil fédéral, op. cit., p. 983 s.).

E. 8.2.2

La disponibilité des parcelles concernées doit être garantie juridiquement. Selon DUBEY, il faut comprendre le terme légal de "garantie" dans un sens moins strict que son sens courant, qui consiste plutôt à favoriser qu'à assurer. Il faut comprendre l'exigence d'une garantie au plan juridique en ce sens que les autorités chargées de la planification doivent prendre des "mesures de nature juridique qui ont pour effet de susciter ou de suppléer à la volonté de construire" chez les propriétaires fonciers à qui elles reconnaissent la faculté de construire (Jacques DUBEY, La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir : à propos des art. 15 al. 4 let. d et 15a LAT, in : en-jeux et méthodes, in Zufferey/Waldmann, [édit.], Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire, Zurich 2015p. 185 et 187). Il ne suffit assurément pas qu'un propriétaire foncier exprime simplement sa simple volonté de construire. Le plus souvent, il s'agira d'un accord contractuel entre le propriétaire et la commune par lequel cette dernière peut s'assurer que les parcelles seront construites dans un certain délai et, dans la mesure où le propriétaire s'oppose à la mise en zone de son terrain, alors que celle-ci est objectivement justifiée, la commune devrait pouvoir garantir la disponibilité du terrain par le biais d'une mesure juridique adéquate, en principe prévue par le droit cantonal (AEMISEGGER/KISSLING, op. cit., N 111 ad art. 15). Ce faisant, il n'existe pas d'obligation d'écarter toute incertitude. De manière générale, la question de savoir quel est le seuil à atteindre pour assurer un pronostic favorable suffisant en matière de garantie de disponibilité et celle de savoir si ce seuil est atteint dans le cas d'espèce dépend évidemment

des circonstances et les autorités compétentes jouissent à cet égard d'un certain pouvoir d'appréciation (DUBEY, op. cit., p. 188 s.).

E. 8.3

En l'occurrence, la commune de Develier est au bénéfice d'une promesse de vente pour les deux plus gros secteurs mis en zone (HAD et HAe), des crédits ont déjà été acceptés en assemblée communale pour les achats des parcelles 3054, 3116 à savoir les secteurs précités, et un autre pour la viabilisation de cette dernière et la commune a déjà élaboré un projet de plan spécial d'équipement pour l'un d'eux (Annexes F et H de la réponse de l'appelée en cause du 4 février 2016). Autrement dit, la disponibilité de ces terrains est garantie. Quant aux deux autres secteurs plus petits impliquant les parcelles 1204, 1205 et 3567, ils sont déjà équipés et feraient l'objet de projets de constructions relativement avancés (réponse de l'appelée en cause, p. 4 ; annexes A et B de la requête de levée de l'effet suspensif du 27 juin 2016). À cet égard, l'existence de projets

E. 8.4

La révision du PAL ne viole en définitive pas l'article 15 al. 4 let. d LAT. Le grief de l'ARE n'est donc pas davantage fondé sur ce point non plus. 9. Il suit de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Il y a néanmoins lieu de laisser les frais de la présente procédure à la charge de l'Etat, dès lors que le recourant est un organe de l'administration fédérale (art. 223 al. 1 Cpa). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens. L'intimé n'y a pas droit en vertu de l'article 230 al. 1 Cpa, tandis que le recourant succombe. L'appelée en cause n'a pas eu de frais de représentation particuliers.

E. 9

4.

E. 10

serve (voir Fiche 1.05 du plan directeur cantonal). La zone à bâtir de la commune de Develier n'est donc pas surdimensionnée à l'heure actuelle, ce que l'ARE ne prétend pas d'ailleurs.

E. 11

desserte, etc.), la commune de Develier se verrait a priori attribuée 273 habitants supplémentaires dans les quinze ans, ce qui correspond à environ 110 logements nouveaux. Cette prévision est peut-être élevée au regard de l'augmentation réelle qu'a connue la commune ces quinze dernières années (environ 141 habitants supplémentaires), mais reste admissible au regard, notamment, du nombre de logements qui y ont été construits depuis 2000 (94 nouveaux logements), de la proximité de Develier avec Delémont, du développement actuel de l'agglomération et de la volonté politique de la soutenir au niveau cantonal. Au demeurant, la révision du PAL ne se fonde en réalité pas totalement sur ce scénario, puisqu'elle n'opère que des mises en zones modérées qui devraient tout au plus permettre la réalisation de seulement 22 habitats individuels, le reste des habitats devant être créés sur des parcelles libres à l'intérieur de la zone à bâtir ou par le biais de réhabilitations (cf. consid. 7.3).

E. 12

ment, la surface minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons. Néanmoins, selon l'article 28 OAT, c'est à ces derniers qu'il revient de circonscrire au cours de

l'élaboration de leur plan directeur (art. 6 à 12 LAT) les surfaces d'assolement visées à l'article 26 al. 1 et 2 LAT dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (al. 1). Ils fixent alors les surfaces d'assolement par commune, les reportent sur des cartes, les chiffrent et en indiquent l'emplacement exact, l'étendue et la qualité; ils montrent également celles de ces surfaces qui sont situées dans des zones à bâtir non équipées ou dans d'autres zones non affectées à l'agriculture (al. 2).

E. 13

compenser les SDA perdues (ATF 134 II 217 ; TF 1A.19/2007 du 2 avril 2008 consid. 5.2; cf. aussi ATF 114 Ia 371). La soustraction à la zone agricole d'un secteur particulièrement adapté à l'agriculture devait donc être justifiée par des motifs prépondérants et le changement d'affectation présupposait ainsi une mise en balance à la fois minutieuse et globale des intérêts concernés (ATF 134 II 217 précité consid. 4.1; TF 1C_852/2013 du 4 décembre 2014).

E. 14

Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, N 81 ad art. 15 [à paraître en octobre 2016] ; FLÜCKIGER, op. cit., p. 71.). À partir de là, il n'est pas possible de suivre l'interprétation de l'article 30 al. 1bis OAT que préconise l'ARE dans son recours et qui consisterait à appliquer les exigences de l'article 30 al. 1bis OAT à la sollicitation de SDA de réserve même si cette sollicitation est compensée. Cela signifierait en effet très concrètement que la sollicitation de SDA minimales dans un canton ne serait soumise qu'à une obligation de compensation alors même que la sollicitation de SDA de réserve dans un autre canton, même compensées, serait elle soumise aux conditions restrictives supplémentaires prévues par l'article 30 al. 1bis OAT. Autrement dit, le régime juridique de protection des SDA de réserve dont la sollicitation serait pourtant compensée apparaîtrait plus sévère que celui des SDA minimales, bien que l'intérêt public à la préservation de ces dernières est plus important que l'intérêt public à la préservation des premières. Une telle interprétation illogique, ne correspondrait non seulement pas à la volonté du législateur, mais serait également arbitraire. À partir là, force est d'admettre que la sollicitation de SDA de réserve ne doit pas être soumise aux exigences posées à l'article 30 al. 1bis OAT dès lors qu'elle est compensée.

E. 15

zone de villas existante (dans ce sens, mais en lien avec une obligation de densifier le bâti inscrit au plan directeur, TF 1C_208/2012 du 7 janvier 2013 consid. 4). Inversement, les seuls intérêts à la construction de logements collectifs et à une utilisation plus dense du sol ne sauraient être abstraitement invoqués sans que leur pertinence dans les circonstances du cas soit examinée (TF 1C_276/2015 du 29 avril 2016 consid. 3.3.3).

E. 16

reste, il est vrai qu'une affectation des SDA sollicitées en l'espèce à une zone destinée à l'habitat groupé satisferait certes mieux, d'un point de vue abstrait, au principe de densification et d'utilisation optimale du sol. On peinerait toutefois à comprendre la justification d'une densification en bordure extérieure d'un tissu bâti qui, en tant que village périphérique, ne présente pas forcément encore de noyau densifié.

E. 18

habitations. L'extension contestée ne permettra a priori la création que d'une vingtaine de villas, et pour autant que celle-là s'effectue sur des parcelles relativement petites et densifiée (voir la conception directrice du 19 février 2014, annexe 2 : Plan directeur d'urbanisation ; environ 50 personnes par hectare ou 200 m² de zone à bâtir par personne ce qui correspond à une densité importante en zone d'habitation, voir DZB, p. 5). En somme, à moyen terme, avant la période de planification de quinze ans qui débiterait, les nombreuses personnes souhaitant s'installer à Develier dans un logement individuel devront opter soit pour l'habitat collectif sur une parcelle située à l'intérieur du tissu bâti, soit pour un projet de densification d'une parcelle déjà bâtie, ce qui devrait encore plus favoriser l'utilisation des réserves de terrains à bâtir situées à l'intérieur du tissu bâti.

E. 20

concrets, la dimension des parcelles concernées et le fait que ces dernières seraient toutes situées en bordure de zone à bâtir font qu'il n'existe pas d'intérêt à appliquer strictement l'exigence de garantie de la disponibilité de ces terrains, disponibilité qui pourrait quoi qu'il en soit être assurée en application du droit cantonal, lequel octroie désormais aux communes – depuis le 1er janvier 2016 – un droit d'emption légal sur les terrains à bâtir équipés mais thésaurisés pendant plus de 6 ans (voir art. 45b de la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire LCAT). À tout le moins ces éléments font qu'il n'existe donc pas de risque réel que les terrains classés soient thésaurisés, se transforment en dents creuses et mitent à terme le territoire si bien que leur disponibilité est assurée au sens de l'article 15 al. 4 let. d LAT.

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