

JU_GERICHTE ADM 2016 151 vom 3. Oktober 2017

JU Tribunal cantonal, 2017-10-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2016_151

FR: JU_GERICHTE ADM 2016 151 du 3 octobre 2017

IT: JU_GERICHTE ADM 2016 151 del 3 ottobre 2017

Regeste

Affectation à la zone à bâtir d'une parcelle en zone agricole. Non conformité à l'art. 15 al. 3 LAT et au plan directeur cantonal; recours admis. Recours rejeté par le TF le 4 décembre 2018 (1C_609/2017)

Erwägungen

E. 2

Vu la décision du Service du développement territorial du 21 octobre 2016 qui approuve la modification du plan de zones de U., "parcelle X1", adoptée par l'assemblée communale du 21 janvier 2016, et rejette l'opposition formée par Epoux A., Epoux B., Epoux C., D., Epoux E. (ci-après : les opposants ou les recourants), et modifie l'article 34bis du règlement communal sur les constructions ; en substance, la parcelle X1, d'une surface de 6'240 m², jusque-là colloquée en zone agricole, est attribuée à la zone d'activités ZAa pour permettre à l'entreprise H. SA, active dans le terrassement et le génie civil, d'y implanter une place de recyclage de déchets de chantier ; différentes parcelles jusque-là constructibles sont affectées à la zone agricole afin de permettre la compensation prévue par les dispositions transitoires de la LAT ; Vu le recours formé contre cette décision par les opposants le 22 novembre 2016, concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens ; pour l'essentiel, ils invoquent recourir tant à la fois en qualité de citoyens que de voisins de la parcelle X1 ; sur le fond, ils considèrent qu'il est nécessaire que la surface en question soit mentionnée dans le plan directeur cantonal et dans le plan cantonal de gestion des déchets, actuellement en révision, et qu'une simple modification du plan de zones n'est pas suffisante ; la clause du besoin par rapport aux décharges et autres centres de tri n'a pas non plus été examinée ; les parcelles déclassées, si elles sont formellement attribuées à la zone agricole, ne remplissent toutefois pas les critères pour être utilisées en tant que telles ; au contraire, elles provoquent un mitage du territoire et ne peuvent dès lors pas servir de mesures de compensation ; le projet va provoquer des nuisances importantes, à la fois par rapport aux eaux, d'autant que la parcelle est déjà inscrite au cadastre cantonal des sites potentiellement pollués, et par rapport au bruit et à la poussière ; il ne peut pas trouver place à cet endroit ; Vu les réponses des 9 et 10 janvier 2017 de I., F. et G., propriétaires de parcelles déclassées, dont il découle qu'elles renoncent à participer activement à la procédure ; Vu l'ordonnance du 12 janvier 2017, qui constate que la Commune mixte de U. et la Municipalité de V. sont considérées comme renonçant à participer à la procédure, n'ayant pas donné suite au courrier de la juge instructrice les interpellant à ce sujet ; Vu la réponse au recours du SDT du 31 mars 2017, qui conclut à son rejet et à la confirmation de la décision attaquée, sous suite de frais et dépens ; il expose notamment que contrairement à ce que prétendent les recourants, le projet envisagé est d'une ampleur moindre et son impact sur le sol n'est pas tel qu'il nécessite d'être inscrit dans le plan directeur cantonal ; le projet ne sera par ailleurs pas une décharge au

sens du droit fédéral et de ce fait il ne doit pas figurer dans le plan cantonal des déchets ; il s'agit au contraire de déchets de chantier, pour lesquels le droit fédéral n'exige ni planification ni évaluation des besoins en installations d'élimination ; en outre, le site en question aura un caractère strictement privé et ne sera pas ouvert aux autres entreprises ou particuliers ; les parcelles déclassées forment deux ensembles compacts, en bordure de zone à bâtir, et n'engendrent pas de brèche dans la zone à bâtir ; même si elles ne seront pas nécessairement directement exploitées par des agriculteurs notamment en raison des haies qui s'y trouvent, on doit considérer qu'elles favorisent la biodiversité et à ce titre peuvent servir de parcelles compensantes ; les propriétaires des parcelles X1 et X2 se sont par ailleurs engagés conventionnellement à déconstruire tous les

E. 3

aménagement qui donnent à ces terrains l'aspect d'un jardin d'agrément ; il importe peu que les parcelles déclassées n'aient pas toute une surface minimale de 25 ares, d'autant qu'elles sont en pente et qu'au vu du surdimensionnement de la zone à bâtir dans la commune, de plus de 5 hectares, il est manifeste qu'elles ne serviront pas à la construction dans les quinze années à venir ; les craintes des recourants par rapport aux nuisances n'ont pas lieu d'être ; en tout état de cause, il sera possible de coordonner l'activité de l'installation avec les jours de fermeture du restaurant exploité par deux des recourants ; s'agissant de la pollution des eaux, les dernières analyses effectuées ont démontré que la pollution découlant de l'exploitation d'une ancienne décharge sur le site de la parcelle X1 a drastiquement diminué ; par rapport au nouveau projet, aucun captage d'eau potable n'est défini dans le périmètre d'influence de la future place de recyclage et aucun raccordement des installations au réseau d'eau potable n'est prévu ; différentes mesures seront prises par rapport aux eaux issues de la place de concassage et de stockage des granulats bitumineux ; l'Office de l'environnement a ainsi classé le site comme ne nécessitant ni surveillance ni assainissement, de sorte qu'il peut être transformé ; en résumé, le principe de précaution a été pleinement respecté et ne fait pas obstacle au projet ; Vu la prise de position de l'entreprise H. SA (ci-après : l'appelée en cause) du 12 avril 2017, qui conclut à titre préjudiciel à l'irrecevabilité du recours, faute de qualité pour agir, et au fond à son rejet, sous suite des frais et dépens ; sur la forme, elle relève que les recourants se fondent sur des prescriptions protégeant l'intérêt général et ne justifient aucun intérêt privé ; vu leur éloignement, ils ne retireraient aucun avantage pratique de l'admission de leur recours ; les nuisances qu'ils invoquent pourraient leur conférer la qualité pour recourir mais les différentes études réalisées et les mesures prévues excluent toutes nuisances, si bien que les recourants ne sont pas atteints de manière plus importante que tout autre citoyen ; ils doivent de ce fait se voir dénier la qualité pour recourir ; sur le fond, l'appelée en cause se réfère à la réponse de l'intimé, qu'elle confirme ; elle ajoute que le projet doit lui permettre de recycler les matériaux de chantier provenant de son activité, pour éviter leur élimination par d'autres filières ; il s'agit d'une activité accessoire, et non pas d'un grand projet à incidence spatiale qui aurait des effets considérables sur le territoire et l'environnement ; il n'est pas davantage nécessaire de mentionner le site en question dans le plan de gestion des déchets ni d'examiner la clause du besoin ; les surfaces déclassées sont actuellement formellement en zone à bâtir ; ce seul élément suffit pour admettre que les surfaces sont valablement compensées ; les parcelles qui deviendront inconstructibles, si elles ne seront pas exploitables du point de vue agricole, constitueront néanmoins des surfaces forestières et des surfaces de compensation écologique qui contribuent à la biodiversité ; le projet ne générera pas de nuisances et a du reste été autorisé par l'Office de l'environnement, en dépit du fait que le site était

initialement contaminé ; finalement, le projet est d'intérêt public puisqu'il contribue de manière écologique à l'élimination des déchets de chantier en vue de leur réutilisation ultérieure et à la préservation de la nature ; Vu la détermination spontanée des recourants du 10 juillet 2017 qui concluent à titre préjudiciel au rejet des conclusions de H. SA, sous suite de frais et dépens, et à titre principal à la confirmation des conclusions du recours du 22 novembre 2016 ; ils exposent qu'ils ont manifestement qualité pour recourir, dès lors qu'ils sont tous propriétaires de parcelles se trouvant à proximité immédiate du projet, lequel engendrera des nuisances importantes ; sur

E. 4

le fond, ils rappellent que le projet doit faire l'objet d'une planification ; à cet égard, le plan directeur cantonal est obsolète puisqu'il se réfère à des bases légales qui ne sont plus en vigueur ; Vu la détermination spontanée de l'intimé du 31 août 2017 et celle des recourants du 18 septembre 2017 ; Attendu que la compétence de la Cour administrative découle de l'article 160 let. b Cpa ; Attendu qu'on doit admettre qu'une partie au moins des recourants, en tant que voisins de la parcelle X1, ont qualité pour recourir ; ainsi, l'une des parcelles de A., la parcelle X3, est attenante à la parcelle X1 ; les autres recourants sont pour l'essentiel propriétaires de parcelles ou habitent à W., à une distance d'environ 500 mètres du site ; ils invoquent expressément leur qualité de voisins et les nuisances qu'ils encourent à ce titre, en particulier le bruit, pour s'opposer au projet ; les éléments sur lesquels ils se fondent sont suffisamment vraisemblables pour leur reconnaître la qualité pour recourir, leur pertinence quant au fond faisant l'objet d'un examen ultérieur (théorie des faits de double pertinence; cf. BROGLIN/WINKLER DOCOURT, Procédure administrative, Principes généraux et procédure jurassienne, 2015, n° 417 et note 520) ; en outre, dès lors que les dispositions invoquées dans le recours pourraient déboucher sur l'annulation de la décision attaquée, on doit admettre qu'ils peuvent s'en prévaloir, quand bien même elles ne visent pas directement la protection des particuliers (cf. BROGLIN/WINKLER DOCOURT, op. cit., n° 428ss et les références) ; il y a ainsi lieu d'entrer en matière sur le recours, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si tous les recourants ont qualité pour agir ; Attendu que le dimensionnement d'une nouvelle zone à bâtir, comme c'est le cas ici, doit se faire sur la base de l'article 15 LAT, dont la teneur a été modifiée le 1er mai 2014 ; l'alinéa 1 prévoit que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes ; (al. 2) les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites ; (al. 3) 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 ; en particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage ; (al. 4) de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: (let. a) ils sont propres à la construction ; (let. b) ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance ; (let. c) les terres cultivables ne sont pas morcelées ; (let. d) leur disponibilité est garantie sur le plan juridique ; (let. e) ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur ; Attendu qu'avec cette révision de la LAT, le législateur a entendu durcir la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones ; si le nouvel article 15 LAT a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, il apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus

précis des surfaces en fonction des besoins (ATF 141 II 393 consid. 2 ; TF 1C_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.3) ;

E. 5

Attendu qu'une approche régionale lors du dimensionnement de la zone à bâtir était déjà exigée selon l'ancien droit ; la doctrine est également unanime sur le fait que le calcul du besoin en zones à bâtir ne peut pas se limiter uniquement aux besoins d'une commune en particulier, mais que les capacités des zones à bâtir des autres communes de la région doivent aussi être prises en considération (AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, 2016, n° 70 ad art. 15) ; Attendu qu'en l'espèce, il ne ressort pas du dossier qu'une coordination par-delà les frontières communales ait véritablement été réalisée, contrairement à ce que prévoit l'article 15 al. 3 ; à cet égard, la fiche 1.07 du plan directeur cantonal mentionne que les zones d'activités communales ne seront plus, en principe, étendues jusqu'à ce que le total des réserves représente moins de 10 % de la surface des terrains affectés (soit 50 ha au 01.01.2011) ; des dérogations sont possibles dans certaines hypothèses, notamment si le développement d'une entreprise déjà établie sur le territoire de la commune nécessite l'extension ou la création d'une nouvelle zone d'activités ; si l'extension ou la création de la nouvelle zone d'activités est compensée par une réduction équivalente de la surface d'une zone d'activités existante située sur le territoire de la commune ou dans la région ; si des communes ont convenu d'aménager une zone d'activités intercommunale ; ou encore si les réserves que l'on trouve dans la commune concernée et dans sa région sont insuffisantes pour couvrir les besoins des PME et artisans locaux ; Attendu que la décision attaquée considère que la mise en zone est conforme à la fiche 1.07 du plan directeur, dès lors que le développement de H. SA la rend nécessaire ; il ne ressort toutefois pas du dossier que le projet doit obligatoirement prendre place sur la commune de U. ; au contraire, il n'est pas du tout contigu au site où l'entreprise se trouve actuellement et mène ses activités principales que sont le génie civil et le terrassement ; le propriétaire de l'entreprise a du reste déclaré lors de la séance de conciliation qu'il réaliserait son projet quoi qu'il en soit, le cas échéant ailleurs qu'à U. (dossier SDT, p. 37) ; or, selon le rapport d'examen préalable, plusieurs communes ajolotes disposent de réserves de terrains libres en zones d'activités (dossier SDT, p. 15) ; aucun site ne semble toutefois avoir été examiné ; Attendu qu'il y a lieu de rappeler que la zone à bâtir de U. est largement surdimensionnée, ainsi que cela ressort de la matrice de surdimensionnement établie par l'intimé, qui fait état d'une capacité d'accueil totale de 563 habitants et EPT, alors que les perspectives totales 2030 sont de 335 (PJ intimé n° 3) ; Attendu qu'il faut également rappeler que le PAL de U. date de 1983 et à ce titre a manifestement perdu toute pertinence, puisqu'un plan d'affectation a une durée de validité d'une quinzaine d'années (cf. art. 21 al. 2 LAT ; voir également TANQUEREL, Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, 2016, n° 39 ad art. 21) ; il va de soi que les circonstances qui prévalaient à l'époque se sont significativement modifiées ; on peut ainsi douter que la procédure suivie ici, le classement en zone à bâtir d'une seule parcelle, permette de réaliser la pesée des intérêts requise par l'alinéa 3 de l'article 15 ; une pesée globale de tous les aspects et intérêts territoriaux importants s'impose (AEMISEGGER/KISSLING, op. cit., n° 74ss ad art. 15 ; cf. également ATF 140 II 25 consid. 6 mutatis mutandis, qui prévoit un examen global

E. 6

de la réduction d'une zone à bâtir ; voir aussi TF 2C_238/2016 du 2 décembre 2016 consid. 6.3.4, publié in ZBI 118/2017 p. 324, qui rappelle que le dimensionnement correct de la zone à bâtir nécessite une vision globale de toutes les zones à bâtir dans une commune) ; il faut ici relever que la révision partielle 2012 de la LAT a justement pour objectif d'enrayer l'utilisation du sol et de mieux protéger les terres cultivables ainsi que la nature et le paysage, afin de réaliser le mandat constitutionnel du développement durable (AEMISEGGER/KISSLING, op. cit., n° 75 ad art. 16) ; Attendu que cette appréciation est confirmée par le fait que lors de la séance de conciliation, H. SA a indiqué que le site en question était le seul endroit proposé par la commune (dossier SDT, p. 37) ; certes, d'autres sites sur la commune ont semble-t-il été considérés, mais ont manifestement été écartés par les autorités communales pour différentes raisons ; celles-ci ne sont pas explicitées dans un document formel mais ressortent du procès-verbal de l'audience de conciliation (dossier SDT, p. 37) ainsi que du procès-verbal de l'assemblée communale extraordinaire du 21 janvier 2016, lors de laquelle la modification du PAL a été adoptée (dossier SDT, p. 40) ; les autorités communales ont également succinctement motivé leur choix dans une prise de position à l'attention du SDT (dossier SDT, p. 41) ; il apparaît toutefois difficile d'évaluer la pertinence de leurs motifs sur cette seule base ; Attendu qu'il apparaît également que la parcelle X1 se trouve à l'écart du village de W. ; la nouvelle zone d'activités doit certes s'inscrire en prolongement de la zone d'activités créée en 2011 ; celle-ci est toutefois d'une surface moindre, de 3'233 m², et on peut se demander si elle ne constitue pas une mini-zone à bâtir à l'écart du territoire urbanisé, ce qui est prohibé par le droit fédéral (RJJ 2015, p. 103 consid. 4.2, 7.3 et 9 et les références) ; en tout état de cause, il n'apparaît pas opportun d'étendre cette zone sans examiner si ailleurs dans la région, respectivement sur le territoire communal, des zones déjà véritablement urbanisées se prêteraient à l'activité envisagée ; Attendu qu'au vu de l'ensemble de ces éléments, l'affectation à la zone à bâtir de la parcelle X1, même compensée, n'est pas conforme au droit ; il y a ainsi lieu d'admettre le recours et d'annuler la décision attaquée ; Attendu que les frais de la procédure doivent être laissés pour moitié à charge de l'Etat, puisque la décision attaquée est annulée, et mis pour moitié à charge de H. SA, compte tenu de son intérêt à la procédure (cf. BROGLIN/WINKLER DOCOURT, op. cit., n° 616) ; pour les mêmes motifs, l'indemnité de dépens à laquelle ont droit les recourants doit être versée par moitié par l'intimé et par moitié par H. SA ; la note d'honoraires de Me Theurillat apparaît toutefois excessive, puisqu'elle fait état de 26.5 heures pour la seule procédure de recours, qui était uniquement écrite ; vingt heures apparaissent suffisantes pour la rédaction du mémoire de recours de 8 pages et d'une prise de position de 5 pages, la prise de connaissance et l'étude du mémoire de réponse de l'intimé, qui compte 17 pages, et celui de l'appelée en cause, de 11 pages ;

E. 7

PAR CES MOTIFS LA COUR ADMINISTRATIVE admet le recours ; annule la décision attaquée ; met les frais de la procédure, par CHF 1'500.-, pour moitié à charge de H. SA, soit CHF 750.-, à prélever sur l'avance des recourants, auxquels l'appelée en cause les remboursera, le solde étant laissé à la charge de l'Etat ; ordonne la restitution aux recourants du solde de leur avance de frais, par CHF 1'750.- (CHF 2'500.- - CHF 750.-) ; alloue aux recourants une indemnité de dépens de CHF 6'184.30, (honoraires : CHF 5'400.- ; débours : CHF 326.20 ; TVA : 458.10), à verser pour moitié par H. SA et pour moitié par le SDT ; informe les parties des voies et délais de recours selon avis ci-après ;

E. 8

ordonne la notification du présent arrêt : ■aux recourants, par leur mandataire, Me Hubert Theurillat, avocat à Porrentruy ; ■à l'intimé, le Service du développement territorial, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont ; ■ aux appelées en cause : ■Commune mixte de U. ■Commune municipale de V. ; ■F. ; ■G. ; ■H. SA, par sa mandataire, Me Martine Lang, avocate à Porrentruy ; ■I. ; ■à l'Office fédéral du développement territorial, Case postale, 3003 Berne. Porrentruy, le 3 octobre 2017 AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE La présidente : La greffière e.r.: Sylviane Liniger Odiet Anne Kohler Communication concernant les moyens de recours : Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14 ; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie ; il en va de même de la décision attaquée.

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