

VD_OMNI AC.2016.0071 vom 2. Mai 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-05-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0071

FR: VD_OMNI AC.2016.0071 du 2 mai 2017

IT: VD_OMNI AC.2016.0071 del 2 maggio 2017

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de Concise, C. _____, Service du développement territorial, Direction générale de l'environnement DGE-DIREV, D. _____ | Le Grand Conseil a adopté le 13 septembre 1976 une modification de la loi du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) pour instaurer à l'art. 25bis LCAT, pour chaque commune, l'obligation de créer une zone agricole et pour préciser, à l'art. 25ter LCAT, les critères applicables à la délimitation des zones à bâtir. Selon cette dernière disposition, le territoire qui n'était pas destiné à assurer l'extension de l'agglomération dans les dix années à venir devait être classé soit en zone agricole, soit en zone de verdure ou dans une autre zone inconstructible ou encore en zone intermédiaire avec une réglementation identique à celle du territoire agricole ou plus restrictive (BGC septembre 1976 pp. 764 ss). Cette modification légale, entrée en vigueur le 1er janvier 1977, a entraîné pour toutes les communes vaudoises, l'obligation soit d'adopter un plan des zones, soit de réviser leur plan des zones, pour redimensionner les zones à bâtir conformément aux critères de l'art. 25ter LCAT (limiter, voire réduire l'étendue des zones à bâtir pour satisfaire au critère du besoin prévisible dans les dix ans à venir) et créer des zones agricoles conformes à l'art. 25bis LCAT, tout en tenant compte des zones protégées à titre provisoire relevant de l'AFU et des périmètres du plan directeur des égouts arrêtés conformément aux dispositions des art. 18 et 19 LPEP. Recours au TF admis (1C_308/2017 du 4 juillet 2018).

Erwägungen

E. 1

La demande de permis est adressée à la municipalité. Elle est signée par celui qui fait exécuter les travaux et, s'il s'agit de travaux à exécuter sur le fonds d'autrui, par le propriétaire du fonds. Elle indique les dérogations requises et les dispositions réglementaires sur lesquelles elles sont fondées.

E. 2

Le règlement cantonal et les règlements communaux déterminent, pour les divers modes de construction et catégories de travaux, les plans et les pièces à produire avec la demande, ainsi que le nombre d'exemplaires requis. La demande n'est tenue pour régulièrement déposée que lorsque ces exigences sont remplies.

E. 2.1

p. 213). aa) L'inventaire ISOS est fondé sur une méthode d'analyse des sites construits et de leur environnement. Les sites sont considérés dans leur globalité, c'est-à-dire que l'inventaire tient non seulement compte de la valeur intrinsèque des éléments du site, mais aussi de la qualité de leur relation. Le site est ainsi divisé en différents périmètres (P) et en

ensembles construits (E), en périmètres environnants (PE) et en échappées dans l'environnement (EE). Les critères retenus portent sur les qualités historiques et spatiales du tissu, ainsi que sur l'état, la signification et l'objectif de sauvegarde de chacune des composantes du site. Les périmètres et les ensembles se différencient par leur taille, mais souvent également par l'évidence et l'intensité de leur cohésion spatiale ou historique. Selon les explications relatives à l'ISOS: - le périmètre P est une composante bâtie de taille honorable, pouvant être perçue comme entité de par ses caractéristiques historico-architecturales et spatiales ou de par sa spécificité régionale; - un ensemble E est une composante bâtie de petite taille, pouvant être perçue comme entité de par ses caractéristiques historico-architecturales et spatiales ou de par sa spécificité régionale; - un périmètre environnant PE est une aire limitée dans son extension, en général en rapport étroit avec les constructions à protéger; espaces verts, par exemple les vergers, prés ou surfaces herbeuses, coteaux viticoles, parcs, etc; - une échappée dans l'environnement EE est une aire ne présentant pas de limites clairement définies mais jouant un rôle important dans les rapports entre espaces construits et paysage, par exemple premier plan/arrière-plan, terrains agricoles attenants, versant de colline, rives, espace fluvial, etc. L'appréciation de la valeur des périmètres environnants PE et des échappées dans l'environnement EE est définie par des catégories d'inventaires et des objectifs de sauvegarde. - La catégorie d'inventaire "a" signifie qu'il s'agit d'une partie indispensable du site construit, libre de construction ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement. - La catégorie d'inventaire "b" indique qu'il s'agit d'une partie sensible pour l'image du site, souvent construite. - L'objectif de sauvegarde "a" préconise la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole libre, la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site, la suppression des altérations. - L'objectif de sauvegarde "b" préconise la sauvegarde des caractéristiques essentielles pour les composantes attenantes au site. Cette appréciation est complétée par une évaluation de la qualité spatiale, de la qualité historico-architecturale et de la signification dans le périmètre ou dans le site. Ces critères sont évalués à trois niveaux, par exemple, la qualité spatiale peut être "prépondérante" (X), "évidente" (/) ou "peu évidente" (). bb) Selon l'art. 1 OISOS, l'inventaire fédéral des sites construits comprend les objets énumérés en annexe. La Commune de Concise est mentionnée dans l'annexe à l'OISOS en tant que village. Le village de Concise fait donc partie d'un inventaire fédéral d'objets d'importance nationale au sens de l'art. 5 LPN. Le plan des zones de Concise n'a pas encore retranscrit les mesures de l'inventaire ISOS prévu pour le village, mais l'art. 6 al. 1 LPN précise que l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquat. cc) En l'espèce, il ressort du plan de l'inventaire ISOS pour la Commune de Concise que la parcelle n° 201 des recourants ainsi que les parcelles n os 1644 et 1967 font partie de l'échappée dans l'environnement V. Cette échappée est qualifiée dans les termes suivants: "Coteau de prés, vignes et vergers montant par paliers vers les forêts au pied du Mont-Aubert, quelques fermes foraines et utilitaires, colonisé par endroit par des habitations individuelles, déb. 21e s." La catégorie d'inventaire est notée "ab" et le site présente des qualités spatiales ainsi que des qualités historiques et architecturales peu évidentes, mais avec une signification prépondérante. L'objectif de sauvegarde "a" est retenu. Différents objets individuels font partie de cette échappée dans l'environnement, notamment les objets 0.0.13 constitués de deux immeubles collectifs sur un socle de garage considérés comme gênants de par leurs

gabarits. Ils font partie des éléments perturbant le paysage. Une rangée de cinq habitations individuelles, mitant la silhouette orientale des deux périmètres supérieurs, est également recensée comme un élément perturbant le paysage. En revanche, aucune observation n'est faite en ce qui concerne l'habitation des recourants ainsi que les constructions industrielles existantes sur la parcelle n° 1644. Ainsi, ni l'habitation des recourants, ni les installations industrielles du constructeur ne sont qualifiées d'éléments perturbant le paysage, ce qui est probablement dû au fait que la distance par rapport au front Est du village est trop importante. La parcelle n° 210, et plus nettement les parcelles n os 1644 et 1967, sont en effet situées dans un autre compartiment du territoire que le front Est du village, qui n'est pratiquement pas visible depuis les parcelles n os 1644 et 1967. Le secteur est trop éloigné des constructions du village et n'a probablement plus d'influence sur l'objectif visant à protéger le dégagement du front Est du village. Le rapport entre le site construit à protéger par l'inventaire et le paysage assurant ses dégagements et sa mise en valeur est trop ténu à cette distance (plus de 200 m). La zone industrielle fait partie d'un autre compartiment du territoire que le front Est et Nord du village de Concise. L'inspection locale a confirmé que depuis les parcelles n os 1644 et 1967, les constructions du village ne sont pratiquement pas visibles et ce secteur ne joue plus un rôle important pour la protection et la mise en valeur de la silhouette du village. C'est probablement la raison pour laquelle, la mesure de protection provisoire du plan AFU de 1974, plus fine dans l'analyse du site, n'englobait pas l'ancienne parcelle n° 1644. Cela étant précisé, il reste à déterminer si le projet contrevient à la clause générale d'esthétique, telle qu'elle est formulée à l'art. 86 LATC. Selon la jurisprudence, un projet de construction peut être interdit sur la base de cette disposition même s'il est conforme aux autres règles cantonales et communales qui lui sont applicables en matière de police des constructions. Mais il faut que les possibilités de construire réglementaires apparaissent déraisonnables et irrationnelles; tel est par exemple le cas lorsque le projet de construction est de nature à porter atteinte à un site digne de protection ou que sa réalisation peut mettre en péril les qualités esthétiques remarquables d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments (ATF 114 I a 346 consid. b; 101 Ia 223 consid. 6c). L'autorité communale dispose à cet effet d'un pouvoir d'appréciation relativement important (ATF 115 Ia 118-119 consid. 3d). On a vu que dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, la municipalité doit tenir compte des éléments d'appréciation constitués notamment des descriptions et appréciations apportées dans le cadre de l'inventaire ISOS ainsi que du recensement architectural des constructions établi en application de l'art. 30 RLPNMS. La jurisprudence du tribunal a précisé à cet égard que l'appréciation de la valeur d'un bâtiment effectuée dans le cadre du recensement architectural était un élément d'appréciation que les communes devaient prendre en considération notamment lorsqu'elles délivrent un permis de construire et dans l'application de la clause d'esthétique (cf. notamment AC.2013.0397 du 19 août 2014 consid. 5 et AC.2010.0241 du 16 novembre 2011 consid. 4b). En l'espèce, le projet contesté est conçu pour s'intégrer dans la pente avec un socle constitué par les dépôts accessibles par des camions, sur lequel s'implante, en retrait, un étage de bureaux (1^{er} étage), sur la toiture duquel un logement de gardiennage ainsi que des surfaces de bureaux sont prévues (2^{ème} étage). Le bâtiment projeté s'insère de cette manière dans la pente du terrain avec une forme de construction en terrasse et assure une continuité avec les constructions industrielles de la parcelle n° 1644. L'impact de la volumétrie des constructions au 2^{ème} étage est relativement réduit par la création de trois volumes séparés assurant une transparence entre eux et réduisant l'impact du projet dans le paysage. Le tribunal a par ailleurs constaté lors de l'inspection locale que le projet n'est pratiquement pas

visible depuis les terrasses extérieures de l'habitation des recourants, qui sont principalement orientées au sud et sud-ouest, et qui sont séparées des parcelles n os 1644 et 1967 par une arborisation abondante. De plus, la conception du projet contesté, intégrant les volumes dans la pente, favorise une intégration dans le site et le rend peu visible depuis la parcelle n° 210, située plus en amont. On ne peut en tous les cas pas parler d'une gêne visuelle. Aucun des photomontages produits par les recourants n'est d'ailleurs pris depuis leur terrain. Au demeurant, les différents photomontages produits par les recourants à l'audience ne reflètent pas les constats du tribunal lors de l'inspection locale. Une partie relativement importante des prises de vue cadrent les photographies sans inclure les constructions existantes, qui jouent un rôle non négligeable dans cet environnement partiellement bâti. La présence des bâtiments existants est en effet un élément important pour apprécier l'impact du projet contesté dans le site. On trouve parmi les bâtiments existants du secteur l'habitation des recourants, les constructions industrielles existantes sur la parcelle n° 1644, ainsi que les grandes constructions agricoles situées à proximité directe sur les parcelles n os 1786 et 1788 avec des volumes comparables au projet contesté. L'inspection locale a aussi permis de relever la présence d'un hangar agricole d'une volumétrie relativement importante sur la parcelle n° 1634, également propriété des recourants. Aussi, le coteau viticole sur lequel s'implante le projet de construction ne fait l'objet d'aucune mesure de protection du paysage relevant de la LPNMS ou de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), à l'exception de l'échappée dans l'environnement (EE) de l'inventaire ISOS. Le secteur est en revanche classé en zone industrielle et donc réservé à la construction et à un développement futur. Dans le cadre de la procédure de révision du plan des zones communal, un premier avant-projet prévoyant le déclassement de la parcelle n° 1967 en zone viticole a été présenté à l'examen préalable des services de l'Etat. Toutefois, la municipalité a révisé et précisé ses objectifs d'aménagement concernant ce secteur en présentant un nouveau projet de plan général d'affectation qui maintient la zone industrielle sur la parcelle n° 1967. Il est vrai aussi que dans le cadre de l'examen préalable de ce nouveau projet, la Section monuments et sites du SIPAL (SIPAL-MS) et la Division Biodiversité de la DGE (DGE-BIODIV) avaient demandé le retour à la zone viticole prévue dans le premier avant-projet. La DGE-BIODIV estimait que des constructions liées à l'activité artisanale constitueraient une atteinte paysagère importante dans le coteau viticole bien préservé, en relevant qu'il serait situé à l'entrée du village et très exposé à la vue depuis la route cantonale. De son côté, la Section MS du SIPAL considérait que le maintien de l'affectation en zone d'activité artisanale de la parcelle n° 1967 constituerait une atteinte dommageable à l'échappée dans l'environnement V de l'inventaire ISOS. Toutefois, après avoir effectué une inspection locale avec les gabarits de la construction projetée, le tribunal, dont la section est composée d'une architecte urbaniste expérimentée, ne partage pas ces appréciations. En ce qui concerne les remarques de la DGE-BIODIV, le tribunal a constaté que, depuis la route cantonale, la vue sur l'immeuble projeté est partiellement masquée par les constructions industrielles présentes sur la parcelle n° 1644. On ne peut donc pas dire que le projet serait particulièrement exposé à la vue depuis la route cantonale. On ne peut pas dire non plus qu'il est situé à l'entrée du village, car les parcelles n os 1644 et 1967 sont séparées du village par une vaste aire agricole au lieu-dit ***** (parcelles n os 237, 1707 et 1799). En ce qui concerne les remarques de la Section MS du SIPAL, le tribunal a constaté que la parcelle n° 1967 se situe à une distance suffisante du village et ne porte pas atteinte aux dégagements assurant la protection et la mise en valeur de la silhouette qui se

dégage du front Est du village. Il n'y a au demeurant pas de bâtiment méritant une protection particulière à proximité de ce bien-fonds. Au contraire, on trouve la villa des recourants construite sur la parcelle n° 210, qui bénéficie de la note 7 au recensement architectural et est donc considérée comme un objet altérant le site. Les remarques concernant l'examen préalable du nouveau projet de plan général d'affectation ne concernent pas la procédure de demande de permis de construire, dans le cadre de laquelle les évaluations résultant de l'inventaire ISOS apparaissent comme des éléments d'appréciation permettant à l'autorité communale de statuer sur l'application de la clause d'esthétique. Le plan directeur cantonal ne prévoit d'ailleurs qu'un effet d'alerte à l'inventaire ISOS, qui est pris en considération plutôt dans l'élaboration d'une nouvelle planification. Selon la jurisprudence, l'application d'une clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance. Une intervention des autorités dans le cas de la construction d'un immeuble réglementaire qui ne serait pas en harmonie avec les bâtiments existants ne peut s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux, qui définissent en premier lieu l'orientation que doit suivre le développement des localités. Ainsi, lorsqu'un plan de zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire fondée sur l'art. 86 LATC ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable (ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 119; 363 consid. 3a pp. 366/367; 370 consid. 5 p. 377; 101 Ia 213 consid. 6c pp. 222 s.). Il appartient en premier lieu aux autorités locales de veiller à l'aspect architectural des constructions (arrêt 1C_442/2010 du 16 septembre 2011 consid. 3.3 publié in RtiD 2012 I 39). Lorsqu'une autorité communale apprécie les circonstances locales dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de construire ou de l'adoption d'un plan de quartier, elle bénéficie ainsi d'une liberté d'appréciation particulière, que l'autorité de recours contrôle avec retenue (cf. art. 3 al. 2 LAT). Dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation soutenable des circonstances pertinentes, la juridiction de recours doit la respecter. En dépit de son pouvoir d'examen complet, elle ne peut intervenir et, cas échéant, substituer sa propre appréciation à celle des autorités communales que si celle-ci n'est objectivement pas soutenable ou contrevient au droit supérieur (arrêts 1C_337/2015 du 21 décembre 2015 consid. 6.1.1; 1C_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.3; 1C_849/2013 du 24 février 2015 consid. 3.1.2; 1C_150/2014 du 6 janvier 2015 consid. 2.2). En l'espèce, comme cela a déjà été mentionné, le vignoble en cause ne bénéficie d'aucune mesure cantonale de protection particulière du paysage. Il n'est notamment pas compris dans l'inventaire des monuments naturels et des sites prévus par les art. 12 et suivants LPNMS. En outre, l'habitation des recourants a été recensée en note 7 et ne nécessite pas une protection particulière dans son environnement. En définitive, compte tenu du fait que la parcelle n° 1967 est classée en zone industrielle et qu'elle est destinée à la construction, et vu l'éloignement du secteur par rapport au front Est des constructions du village, protégé par l'échappée dans l'environnement V de l'inventaire ISOS, et la présence de constructions industrielles existantes à proximité immédiate qui en assurent le prolongement, le tribunal considère que la municipalité n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en considérant que le projet contesté respectait les exigences d'intégration résultant de l'art. 86 LATC. 9. a) Les recourants relèvent encore, dans leur mémoire final du 21 septembre 2016, que la Commission communale d'urbanisme qui s'est prononcée sur le projet de construction n'aurait pas été désignée par la municipalité, mais par le Conseil communal. Les recourants

ne soutiennent toutefois pas dans leur écriture que ce point affecterait la validité de la décision municipale, avec raison. Comme son nom l'indique, la Commission communale d'urbanisme ne délivre pas des avis ou des rapports contraignants. Elle a seulement le rôle de conseil auprès de la municipalité pour des projets importants de construction ou d'urbanisme (art. 3 RPE). Au demeurant, la désignation d'une commission traitant les questions de construction et d'aménagement du territoire fait aussi partie des attributions générales du Conseil communal (art. 37 du règlement du Conseil communal adopté le 16 février 2015 et approuvé par le département compétent le 13 mai 2015). b) La société constructrice et propriétaire a encore demandé le retranchement des photomontages produits à l'audience par les recourants au motif qu'ils ne permettent pas de voir l'environnement construit autour du projet contesté et qu'ils ne présentent aucune échelle. A cet égard, l'art. 27 al. 4 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) prévoit que l'autorité renvoie les écrits peu clairs, incomplets, prolixes, inconvenants ou qui ne satisfont pas aux conditions de forme posées par la loi. En l'espèce, les photomontages produits par les recourants ne permettent pas d'apprécier de manière objective l'intégration du bâtiment projeté dans le paysage, car la plupart des points de vue ainsi que le cadrage des photographies sont étudiés de telle manière que les constructions existantes dans l'environnement direct du projet contesté n'apparaissent pas ou du moins de manière cachée par l'arborisation. Ces documents sont en quelque sorte trompeurs car l'impression d'ensemble de l'environnement relativement construit dans lequel s'insère le projet contesté, et qui ressortait pourtant bien de l'inspection locale, n'est pas reproduit. Les recourants ont aussi sélectionné les points de vue pour exclure les photographies depuis le niveau de la route cantonale, avec les bâtiments industriels construits sur la parcelle n° 1644, qui cachent pratiquement la plus grande partie du bâtiment projeté, ainsi que celles depuis leur propriété. L'inspection locale a montré que le projet n'est pratiquement pas visible depuis les jardins et les dégagements extérieurs de la villa construite sur la parcelle n° 210. Mais ces photomontages ne sauraient pour autant être retranchés du dossier car ils ne répondent pas aux critères d'exclusion de l'art. 27 al. 4 LPA-VD. Il suffit que le tribunal constate que ces pièces ne sont pas déterminantes pour apprécier l'intégration du projet dans le site, son impact dans le paysage et son intégration avec les constructions existantes sur les parcelles n° 1644 et 210. 10. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être très partiellement admis en ce sens que le permis de construire doit être complété par l'adjonction d'une condition précisant que les 14 places de stationnement et les équipements du chauffage prévus sur la parcelle n° 1644 doivent faire l'objet d'une servitude d'usage en faveur du bâtiment construit sur la parcelle n° 1967. Elle doit être maintenue pour le surplus. Compte tenu du fait que l'essentiel des moyens soulevés par les recourants sont rejetés, il y a lieu de mettre les frais de justice à leur charge. La municipalité, le propriétaire et la société constructrice, qui ont consulté un homme de loi et qui obtiennent pour l'essentiel gain de cause, ont droit aux dépens qu'ils ont requis, à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 55 al. 1 LPA-VD). Pour tenir compte du fait que le recours est très partiellement admis, les frais de justice et le montant des dépens seront légèrement réduits.

E. 3

a) Les recourants relèvent que les documents mis à l'enquête publique n'indiquent pas le degré de sensibilité au bruit. Ils soulignent que la parcelle n° 1644 se situe en bordure d'une route cantonale et que le cadastre du bruit routier démontrerait qu'elle serait soumise à un bruit de l'ordre de 60 à 65 dB(A). Ils relèvent que l'estimation du cadastre du bruit date de

2010 et que l'augmentation importante des mouvements de véhicules tout autour de la parcelle, en particulier des mouvements liés aux places de stationnement prévues, entraînerait une obligation d'assainissement. Dans un grief consacré aux nuisances, les recourants se plaignent des nuisances que pourrait provoquer le projet contesté, en rappelant qu'il prévoit onze bureaux sur les 1^{er} et 2^{ème} étages, cinq "immenses" dépôts au rez-de-chaussée et quatre dépôts au 2^{ème} étage, ainsi que 45 places de stationnement. Cela engendrerait selon eux de nombreux mouvements de voitures sur les routes communales desservant la parcelle n° 1967, qui ne sont actuellement utilisées que pour des transports agricoles. Les recourants soulignent le fait que la plus grande partie des places de parc situées à l'arrière du projet contesté sont à proximité directe des fenêtres de leur habitation. Ils relèvent aussi que les dépôts engendreraient l'arrivée de camions, dont les allées et venues pourraient causer d'importantes nuisances sonores de nature à dépasser les valeurs de planification. Ils estiment que cette situation imposerait à la constructrice de mettre en œuvre une expertise pour démontrer le respect des valeurs de planification. Les recourants reprochent également le fait qu'aucun degré de sensibilité au bruit n'a été attribué à la zone et qu'il n'existe aucun document ni aucune indication dans le dossier de la demande de permis de construire mis à l'enquête publique.

b) La LPE a pour but de protéger les hommes - notamment - des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1 al. 1 LPE), en particulier des pollutions atmosphériques et du bruit (art. 7 al. 1 LPE), que l'on désigne par "émissions" au sortir des installations et "immissions" au lieu de leur effet (art. 7 al. 2 LPE). L'un des principes fondamentaux de la LPE est celui du concept de limitation des émissions par niveaux ou en deux étapes. L'art. 11 al. 1 LPE, qui concrétise ce principe, dispose que les pollutions atmosphériques et les bruits doivent être limités par des mesures prises à la source, étant précisé que l'on s'efforcera de réduire à titre préventif et assez tôt les atteintes qui pourraient devenir nuisibles (art. 1 al. 2 LPE). Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, pour autant que ce soit économiquement supportable (première étape de limitation des émissions: art. 11 al. 2 LPE). Mais s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, restent nuisibles ou incommodes malgré les mesures de limitation prises à la source conformément à l'art. 11 al. 2 LPE, les émissions seront limitées plus sévèrement. Ainsi, la LPE prévoit, pour la limitation des émissions, un concept d'action à deux niveaux (sur le concept de limitation des émissions en deux étapes, voir l'ATF 128 II 378 consid. 6.2 p. 384; voir aussi les ATF 119 Ib 480 consid. 5a, 118 Ib 26 consid. 5d, ainsi que les arrêts 1C_92/2008 du 16 décembre 2008 consid. 3.1, 1A_45/2006 du 10 janvier 2006 consid. 3.4, 1A_191/2006 du 3 avril 2007 consid. 3, 1A_15/2005 du 11 novembre 2005 consid. 5). Les mesures que les autorités compétentes sont appelées à prendre en vue de limiter les émissions dans la première étape de limitation, conformément à l'art. 11 al. 2 LPE, sont énumérées - de façon exhaustive pour celles qui sont fondées directement sur la LPE (ATF 120 Ib 436 consid. 2a/aa; 119 Ib 480 consid. 5a) - à l'art. 12 LPE. L'alinéa 1 de cette disposition prévoit notamment l'application des valeurs limites d'émissions (let. a), des prescriptions en matière de construction ou d'équipement (let. b) ou des prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation (let. c). Par ailleurs, l'art. 12 al. 2 LPE renvoie aux ordonnances du Conseil fédéral ou, pour les cas que celles-ci n'ont pas visés, aux décisions fondées directement sur cette loi fédérale. Les prescriptions des art. 11 et suivants LPE sur la limitation des émissions doivent être appliquées à l'occasion de la planification et de la construction de nouvelles installations, par quoi on entend notamment

les bâtiments, les voies de communications, ainsi que d'autres ouvrages fixes (art.

E. 7

al. 7 LPE), sans égard au fait qu'elles soient de nature publique ou privée. Ces règles s'appliquent aussi aux installations existantes qui doivent en principe être assainies lorsqu'elles dépassent les valeurs limites d'immission (art. 16 al. 1 LPE). En vertu de l'art. 13 al. 1 LPE, le Conseil fédéral est compétent pour édicter, par voie d'ordonnance, des valeurs limites d'immission applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes, c'est-à-dire des valeurs qui permettent de déterminer les cas pour lesquels une limitation plus sévère des émissions est nécessaire dans le cadre de la deuxième étape de limitation des émissions selon l'art. 11 al. 3 LPE. Les valeurs limites d'immission concrétisent la définition légale de la notion d'atteintes nuisibles ou incommodantes pour l'ensemble des nuisances traitées par le droit fédéral de la protection de l'environnement (Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la Loi sur la protection de l'environnement, Thèse Lausanne, p. 141). L'art. 15 LPE précise que les valeurs limites d'immission s'appliquant aux bruits et aux vibrations sont fixées de manière à ce que, selon l'état de la science et de l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être. Toutefois, aux fins d'assurer la protection contre le bruit causé par de nouvelles installations fixes, le Conseil fédéral est également chargé d'établir des valeurs limites de planification inférieures aux valeurs limites d'immission (art. 23 LPE). Ainsi, de nouvelles installations fixes ne peuvent être construites que si les immissions causées par le bruit de ces seules installations ne dépassent pas les valeurs de planification dans le voisinage (art. 25 al. 1 LPE). Des allègements peuvent être accordés si l'observation des valeurs de planification constitue une charge disproportionnée pour une installation présentant un intérêt public prépondérant, relevant notamment de l'aménagement du territoire. Les valeurs limites d'immission ne doivent néanmoins pas être dépassées (art. 25 al. 2 LPE). c) Les valeurs limites d'exposition au bruit sont déterminées notamment en fonction du degré de sensibilité à appliquer à la zone. L'art. 43 al. 1 OPB énumère de façon claire et exhaustive les degrés de sensibilité à appliquer dans les diverses zones d'affectation. L'autorité compétente, dans une procédure cantonale d'attribution ou de détermination des degrés de sensibilité, doit examiner si la zone concernée, telle qu'elle est définie dans les instruments d'aménagement du territoire, est une zone qui requiert une protection accrue contre le bruit, notamment dans les zones de détente où le degré de sensibilité I doit être appliqué (art. 43 al. 1 let. a OPB), ou une zone où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques où le degré de sensibilité II est applicable (art. 43 al. 1 let. b OPB), ou encore une zone où sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitation et artisanales (zones mixtes) ainsi que dans les zones agricoles où le degré de sensibilité III doit être appliqué (art. 43 al. 1 let. c OPB), ou enfin, une zone où sont admises des entreprises fortement gênantes, notamment dans les zones industrielles où le degré de sensibilité IV est applicable (art. 43 al. 1 let. d OPB). Le pouvoir d'appréciation de l'autorité est assez limité à ce propos, vu les définitions de l'art. 43 al. 1 OPB (ATF 120 Ib 287 consid. 2c/bb p. 295). L'art. 43 al. 2 OPB réserve cependant une hypothèse particulière: celle des parties de zones d'affectation du degré de sensibilité I ou II déjà exposées au bruit, qui peuvent être "déclassées d'un degré". Mais cette possibilité ne doit pas être utilisée à la légère (ATF 121 II 235 consid. 5b p. 239). L'art. 44 OPB prévoit que les cantons veillent à ce que les degrés de sensibilité soient attribués aux zones d'affectation dans les règlements de construction ou

les plans d'affectation communaux (al. 1). C'est ainsi que les degrés de sensibilité seront attribués lors de la délimitation ou de la modification des zones d'affectation ou lors de la modification des règlements de construction (al. 2). Toutefois, avant l'attribution, les degrés de sensibilité seront déterminés cas par cas par les cantons au sens de l'art. 43 OPB (al. 3). Selon la jurisprudence, la détermination "cas par cas" d'un degré de sensibilité ne peut intervenir que dans le cadre d'une procédure ouverte pour l'examen d'un projet concret (de construction, de transformation, d'assainissement, etc.). Une telle détermination n'a aucun effet juridique hors de cette procédure; il ne s'agit donc pas d'une mesure analogue à l'attribution proprement dite, selon l'art. 44 al. 1 et 2 OPB, dont le caractère provisoire serait la seule particularité (ATF 119 Ib 179 consid. 2c). Par ailleurs, selon le Tribunal fédéral, lorsque les immissions provenant d'une nouvelle installation fixe ou d'une installation existante à assainir sont perceptibles dans un large périmètre, la simple détermination des degrés de sensibilité selon l'art. 44 al. 3 OPB n'est pas la solution adéquate; il se justifie en principe dans ces conditions d'attribuer les degrés de sensibilité par une modification du plan d'affectation régissant le territoire concerné - par exemple en ajoutant une disposition à cet effet dans le règlement du plan d'affectation ou en adoptant un plan d'affectation spécial - conformément à l'art. 44 al. 1 et 2 OPB (ATF 119 Ib 179 consid. 2d, 118 Ib 66 consid. 2b, 117 Ib 20 consid. 6). d) En l'espèce, la Commune de Concise n'a pas encore attribué les degrés de sensibilité dans son plan général d'affectation, de sorte que seule la procédure d'attribution du degré de sensibilité cas par cas au sens de l'art. 44 al. 3 OPB peut entrer en ligne de compte. Selon la jurisprudence fédérale, la fixation du degré de sensibilité cas par cas ne devrait pas porter préjudice à l'attribution du degré de sensibilité dans la procédure d'adoption du plan d'affectation. C'est la raison pour laquelle la jurisprudence précise qu'il convient, dans la mesure du possible, d'éviter la fixation du degré de sensibilité cas par cas et de procéder à une attribution définitive dans les règlements de construction ou les plans d'affectation pour les installations fixes dont les immissions sonores exercent des effets sur une grande partie du territoire. Ainsi, la fixation du degré de sensibilité de cas en cas ne peut être opérée que lors de l'appréciation d'un projet concret et n'est applicable qu'à ce projet. Tant que les degrés de sensibilité ne sont pas fixés dans le plan d'affectation, il faudra à nouveau faire appel à la procédure de fixation cas par cas dans l'éventualité d'un nouveau projet. La procédure d'attribution du degré de sensibilité cas par cas sert uniquement de base de décision dans la procédure de demande de permis de construire (ATF 119 Ib 179 consid. 2c p. 187). Lorsque la fixation des degrés de sensibilité est effectuée cas par cas, il faut veiller à ce que le droit d'être entendu des personnes et organisations qui ont qualité de partie soit respecté avant la décision. Dans la pratique, cela implique, lors de la mise à l'enquête publique du projet de construction l'indication de la fixation du degré de sensibilité envisagée. De cette manière, les personnes touchées par le bruit de l'installation sont renseignées sur le projet et les facteurs de détermination des niveaux d'évaluation du bruit (ATF 119 Ibb 179 consid. 2d p. 189). L'art.

E. 12

al. 2 RVLPE. Toutefois, à la suite de l'audience, l'assesseur spécialisé du tribunal a transmis aux parties une analyse préalable sur l'évaluation des nuisances liées au projet contesté en proposant le degré de sensibilité III à l'habitation construite sur la parcelle n° 210 et le degré de sensibilité IV au projet prévu sur les parcelles n os 1644 et 1967. Les recourants ont eu la possibilité de se déterminer sur cette proposition d'attribution des degrés de sensibilité et n'ont formulé aucun commentaire. La municipalité a également pris position concernant la proposition d'attribution des degrés de sensibilité sur les parcelles en cause sans la contester.

Il se pose donc la question de savoir si le tribunal peut réparer en procédure de recours la violation du droit d'être entendu concernant la fixation du degré de sensibilité pendant la procédure de demande de permis de construire. f) Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle dont la violation doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 135 I 187 consid. 2.2 p. 190; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390). Toutefois, la jurisprudence admet qu'une violation de ce droit en instance inférieure puisse être réparée lorsque l'intéressé a eu la faculté de se faire entendre en instance supérieure par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (ATF 134 I 331 consid. 3.1 p. 335; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; 130 II 530 consid. 7.3 p. 562 et les arrêts cités). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 p. 72 et les arrêts cités). Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2 p. 204). En l'espèce, le tribunal bénéficie d'un libre pouvoir d'examen en droit et les faits déterminants pour l'attribution du degré de sensibilité ne sont pas contestés par les parties. Ces faits résultent de la définition des zones concernées, à savoir la zone industrielle pour les parcelles n° 1644 et 1967 et la zone agricole et viticole pour la parcelle n° 210. A cet égard, l'attribution d'un degré de sensibilité III à la zone agricole et viticole s'impose par l'art. 43 al. 1 let. c OPB, qui précise expressément que le degré de sensibilité III est à appliquer dans les zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes comme les zones agricoles. La zone agricole et viticole régie par l'art. 49 RPE est une zone qui correspond à la définition de la zone agricole au sens de l'art. 43 al. 1 let. c OPB. Elle peut en effet accueillir des constructions agricoles conformes à la destination de la zone qui sont assimilées à des entreprises moyennement gênantes compte tenu de la nature des activités propres à une exploitation agricole ou viticole. Les recourants n'invoquent d'ailleurs aucun argument qui permettrait d'attribuer un autre degré de sensibilité à cette zone. En revanche, l'attribution d'un degré de sensibilité III à la zone industrielle peut prêter à discussion. L'art. 43 al. 1 let. d OPB prévoit l'attribution du degré de sensibilité IV pour les zones industrielles. L'art. 39 RPE précise que la zone industrielle est réservée aux établissements industriels, fabriques ou entrepôts, garages, ateliers ainsi qu'aux entreprises artisanales qui entraîneraient dans d'autres zones des inconvénients pour le voisinage. Cette définition correspond à celle de l'art. 43 al. 1 let. d OPB et le degré de sensibilité IV doit être attribué, même si des logements de gardiennage peuvent être autorisés. L'affectation en logements est exceptionnelle et elle est liée à la surveillance des bâtiments industriels. Le logement ne se justifie que pour l'exercice d'une activité de gardiennage. Il ne s'agit pas d'une affectation principale ou mixte, mais d'une utilisation exceptionnelle, nécessitée par le caractère industriel de la zone. Au demeurant, l'attribution du degré de sensibilité III pour la parcelle n° 210 et IV pour les parcelles n° 1644 et 1967 n'a pas d'effet direct sur le résultat de l'examen de la conformité du projet à l'OPB. En effet, l'étude préliminaire réalisée par l'assesseur spécialisé du tribunal permet de constater que même avec l'attribution d'un degré de sensibilité II pour la parcelle n° 210 et d'un degré de sensibilité III pour les parcelles n° 1644 et 1967, les valeurs limites d'exposition applicables seraient encore largement respectées. En effet, l'assesseur spécialisé a procédé à une estimation préalable du bruit lié à l'exploitation du nouveau parking situé à proximité de la villa des recourants selon les critères de la norme VSS 640'578 désignée "Immissions de bruit d'installations de stationnement". Les niveaux d'évaluation du trafic sur l'aire

d'exploitation ont été estimés à environ $L_{rj} = 50$ dB(A) pendant la période de jour selon les critères d'évaluation de l'annexe 6 à l'OPB. Les valeurs de planification en degré de sensibilité III (60 dB(A) pour la période de jour et à 50 dB(A) pour la période de nuit) sont largement respectées avec une marge de 10 dB(A). La marge de 10 dB(A) permettrait de respecter également les valeurs de planification si la parcelle n° 210 était attribuée à un degré de sensibilité II pour lequel les valeurs de planification s'élèvent à 55 dB(A) pour les périodes de jour et 45 dB(A) pour les périodes de nuit. Cette estimation tient compte des 44 à 45 places de stationnement projetées ainsi que de l'estimation du nombre de mouvements de véhicules par jour calculés conformément à la norme VSS 640 578. En ce qui concerne les immissions du bruit routier, l'assesseur spécialisé a pris en considération tant l'augmentation du trafic sur la route cantonale n° 401a que celle sur le chemin *****.

Pour la route cantonale, le trafic journalier moyen (TJM) de 1'600 véhicules par jour sur la route cantonale, ainsi que la distance avec la fenêtre de la villa des recourants la plus exposée au bruit, permettent de déterminer un niveau d'évaluation du bruit routier calculé conformément aux critères de l'annexe 3 OPB de $L_{rj} = 45$ dB(A) pendant la période de jour et de $L_{rn} = 35$ dB(A) pendant la période de nuit. Ces valeurs respectent largement (avec une marge de 20 dB(A)) les valeurs limites d'immission en degré de sensibilité III qui s'élèvent à 65 dB(A) pour la période de jour et à 55 dB(A) pour la période de nuit. Au vu de cette situation, l'augmentation prévisible du trafic sur la route cantonale n'entraînera assurément pas un dépassement des valeurs limites d'immission, de sorte que les exigences de l'art. 9 let. a OPB concernant l'utilisation accrue des voies de communication sont largement respectées. En ce qui concerne l'augmentation du trafic sur le chemin ***** , résultant des poids lourds circulant sur cette voie pour desservir les dépôts, le niveau d'évaluation du bruit routier à la fenêtre la plus exposée de la villa des recourants est de $L_{rj} < 45$ dB(A) le jour et $L_{rn} < 35$ dB(A) de nuit. Ces valeurs respectent très largement (avec une marge de l'ordre de 20 dB(A)) les valeurs limites d'immission applicables (65 dB(A) pour la période de jour et 55 dB(A) pour la période de nuit), de sorte que le trafic induit par le projet sur le chemin ***** n'entraînera pas un dépassement des valeurs limites d'immission. Les exigences de l'art. 9 let. a OPB concernant l'utilisation accrue des voies de communication apparaissent très largement respectées. Les recourants ont pris acte de ces estimations sans remettre en cause la proposition d'attribution du degré de sensibilité. Ils ont seulement relevé, dans leur écriture du 17 août 2016, que l'étude de bruit n'avait pas pris en compte les nuisances propres aux activités qui pourraient être déployées dans les dépôts. L'étude de bruit de l'assesseur spécialisé ne pouvait d'ailleurs pas tenir compte d'une affectation qui n'a pas été mise à l'enquête publique. Une activité différente que celle de dépôt mentionnée dans les plans de l'enquête publique nécessiterait de toute manière une enquête publique au cours de laquelle les recourants pourraient intervenir.

4. Les recourants critiquent également l'appartement de gardiennage, dont les dimensions ne correspondraient pas aux exigences de la réglementation communale, qui prévoit des bâtiments d'habitation de modeste importance. Ils soutiennent aussi que le règlement communal n'imposerait aucun lien fonctionnel entre l'habitation et les places de travail et considèrent que la municipalité outrepasserait ses compétences en insérant une condition dans le permis de construire relative à une nécessité de gardiennage. L'art. 40 RPE est formulé dans les termes suivants: " Art. 40 Des bâtiments d'habitation de modeste importance pourront être admis s'ils sont nécessités par une obligation de gardiennage ou une autre raison jugée valable par la Municipalité. Dans ce cas, la distance entre les façades et les limites des propriétés voisines est de 6 m. au minimum; elle est doublée entre bâtiments sis sur la même propriété." Il est

vrai que la surface brute totale de l'appartement de gardiennage est légèrement inférieure à 139 m², mais la question de savoir s'il s'agit d'un logement conforme à l'exigence réglementaire de l'art. 40 al. 1 RPE relève de l'autonomie communale. A cet égard, la jurisprudence récente du Tribunal fédéral accorde un poids très important à la liberté d'appréciation des municipalités dans l'interprétation de leur propre réglementation. Lorsqu'une autorité communale apprécie les circonstances locales dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de construire ou de l'adoption d'un plan de quartier, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'autorité de recours contrôle avec retenue. Selon la jurisprudence, dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation soutenable des circonstances pertinentes, la juridiction de recours doit la respecter. En dépit de son pouvoir d'examen complet, elle ne peut intervenir et, cas échéant, substituer sa propre appréciation à celle des autorités communales que si celle-ci n'est objectivement pas soutenable ou contrevient au droit supérieur (voir arrêt 1C_92/2015 consid. 3.1.3 du 18 novembre 2015). En l'espèce, le qualificatif "de modeste importance" ne s'applique pas nécessairement aux dimensions des logements. L'adjectif qualificatif "modeste" est défini comme "ce qui est simple, sans faste ou sans éclat" (voir définition du Larousse). En l'espèce, le logement en cause est un logement de 4,5 pièces. Les chambres en elles-mêmes sont de dimensions modestes puisque la plus grande présente une surface de 18 m² et les deux autres une surface d'environ

E. 13

m². La surface de la cuisine comprend 3,2 m² de meubles, et seule la pièce du séjour avec la salle à manger et la cuisine (sans les meubles) présente une surface totalisant un peu moins de 50 m². Cette surface semble importante, mais en réalité elle comporte une cuisine (sans les meubles) de l'ordre de 15 m², un coin repas de 15 m² également, et un séjour de 20 m². Avec de telles caractéristiques, le tribunal considère que la municipalité n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en considérant que le logement pouvait être qualifié de modeste importance, compte tenu de la jurisprudence fédérale récente qui accorde une protection accrue à la liberté d'appréciation des municipalités dans l'interprétation de leur règlement communal sur les constructions (voir arrêt précité 1C_92/2015 du 18 novembre 2015). En ce qui concerne l'obligation de gardiennage, le tribunal ne voit pas ce qui empêcherait la municipalité d'imposer une condition dans le permis de construire exigeant le respect d'un lien fonctionnel entre l'occupation de l'appartement et l'obligation de gardiennage. Dès lors que le logement est intégré aux surfaces de bureaux ou de dépôts dans la construction projetée, il apparaît tout à fait propre, par sa situation et sa conception, à remplir la fonction de gardiennage à laquelle il est dévolu; la condition que la municipalité entend imposer au constructeur, qui ressort du règlement communal, permettra d'assurer le contrôle requis sur l'occupation de ce logement. 5. a) Les recourants critiquent également la validité du plan des zones approuvé en septembre 1980 par le Conseil d'Etat. Ils soutiennent que le plan général d'affectation avec sa réglementation serait contraire à la législation fédérale sur l'aménagement du territoire. Ils soulignent que le règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions a été adopté par le Conseil communal le 10 décembre 1979, soit avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, et approuvé par le Conseil d'Etat le 3 septembre 1980, soit après son entrée en vigueur. A leur avis, l'examen cantonal de la planification communale n'aurait pas porté sur le respect des exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire adoptée le 22 juin 1979. Les recourants estiment que la zone industrielle créée sur l'ancienne parcelle n° 1644 serait contraire aux intérêts publics poursuivis par la législation fédérale sur l'aménagement

du territoire. Le plan des zones de 1980 n'aurait ainsi pas été établi en respectant ces exigences et il y aurait eu une violation du principe de la séparation du bâti et du non bâti. Les recourants soutiennent que la zone industrielle représenterait un "mitage inacceptable du territoire et du paysage" . Ils font valoir qu'il n'y aurait eu aucune nécessité d'implanter l'usine existante sur la parcelle n° 1644. De leur point de vue, le plan des zones aurait perdu sa validité en ce qui concerne la délimitation de la zone industrielle. Seule une zone à bâtir provisoire englobant la partie de l'agglomération déjà largement bâtie pourrait entrer en ligne de compte pour déterminer les secteurs constructibles de la commune. Les recourants relèvent également que la parcelle n° 1967 n'appartiendrait pas à une partie de l'agglomération déjà largement bâtie. En se référant à la jurisprudence fédérale et cantonale, les recourants estiment que le tribunal devrait procéder à un contrôle incident du plan. A leur avis, le plan des zones de 1980 irait à l'encontre des principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne l'interdiction du mitage du territoire, qui était déjà prévue par la loi fédérale de 1980. Les recourants soutiennent aussi que la récente révision du droit fédéral de l'aménagement du territoire, entrée en vigueur au mois de mai 2014, qui aurait pour but d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, renforcerait la nécessité de procéder à un contrôle incident de la planification communale. La zone industrielle du plan des zones de 1980 irait à l'encontre non seulement des principes résultant de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire entrée en vigueur en janvier 1980, mais aussi de ceux de la révision entrée en vigueur en mai 2014. Les recourants relèvent également qu'une procédure de révision du plan des zones serait en cours depuis de nombreuses années et qu'un nouveau projet devrait être prochainement mis à l'enquête publique. b) Le peuple et les cantons ont adopté le 14 septembre 1969 l'ancien art. 22 quater Cst. qui attribue à la Confédération la compétence d'édicter par voie législative "des principes" applicables au plan d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire (actuellement art. 75 Cst.). En application de ce mandat constitutionnel, le Parlement fédéral a adopté en date du 17 mars 1972 l'Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU). Les cantons devaient ainsi désigner les territoires dont il importait de limiter ou d'empêcher provisoirement l'occupation ou l'utilisation pour les constructions (art. 1 AFU). Étaient notamment déclarés zones protégées à titre provisoire au sens de l'art. 2 al. 1 AFU, des paysages de montagnes et d'autres régions uniques par leur beauté et leur caractère (let. b), l'aspect de localités ainsi que les lieux historiques des monuments naturels et culturels d'importance nationale ou régionale (let. c) ainsi que des zones de détente à proximité des agglomérations dans les environs (let. d). Il était possible de renoncer à désigner des zones protégées à titre provisoire si les législations fédérales et cantonales sur la protection des eaux garantissaient que le but visé par l'arrêté fédéral était atteint par leur application (art. 2 al. 3 AFU). aa) Le règlement du Conseil d'Etat du 12 juillet 1972 d'application de l'AFU précisait à son art. 2 que tous les territoires situés en dehors des zones d'extension légalisées ou sur le point de l'être, et se situant en dehors des périmètres actuels de localités, étaient déclarés zones protégées à titre provisoire, de même que les portions de ces zones ou périmètres qui, en raison du degré de leur équipement, du développement prévisible de la localité dans les dix prochaines années et d'une occupation judicieuse et rationnelle du territoire, n'étaient probablement pas destinées à être occupées ou dans lesquels une occupation n'est pas souhaitable. L'art. 3 du règlement d'application de l'AFU précisait que les objets protégés au sens de l'art. 2 al. 1 de l'AFU pouvaient être régis par des zones de

protection provisoires, soit par un règlement spécial fixant le périmètre et les modalités de protection (al. 1); ces zones de protection provisoires étaient soumises à l'enquête publique puis approuvées par le Conseil d'Etat (al. 2). bb) En application de cette dernière disposition, un plan des zones de protection provisoires avec un règlement spécial a été établi pour la Commune de Concise. Il a été mis à l'enquête publique du 15 juin au 14 juillet 1973, puis approuvé par le Conseil d'Etat le 22 mars 1974. Le règlement spécial du plan instaure des zones de protection des sites construits sur le noyau villageois à proximité du lac, dans la partie centrale du village et sur les anciennes constructions agricoles de la partie Nord du village. Une zone extérieure de protection a en outre été créée le long du front Est du village (zone 4) avec les commentaires suivants: " Description 4) zone nord-est de l'agglomération, zone de vergers Motif Sauvegarder la silhouette du village depuis la RC de Mutru. Premier plan devant le village. Mesure d'aménagement ou de police des constructions art. 2 du règlement-type de l'AFU." L'art. 2 du règlement-type des zones protégées à titre provisoire du plan AFU est intitulé "zones extérieures de protection" . Cette disposition prévoit que la zone est destinée à assurer le dégagement de la silhouette de la localité et à ménager les plus importantes vues vers celle-ci (al. 1). A l'intérieur de la zone de protection, toute construction nouvelle est provisoirement interdite. Les constructions existantes peuvent être entretenues (al. 2). Il est à remarquer que la zone extérieure de protection est limitée en direction de l'Est par le chemin *****. Alors que la parcelle n° 210 des recourants, déjà construite à l'époque de l'adoption du plan AFU, est comprise dans la zone extérieure de protection du village, l'ancienne parcelle n° 1644, également déjà construite à l'époque, se trouve en dehors de cette zone et est attribuée à une "autre zone de protection" . c) La première loi fédérale sur la protection des eaux du 8 octobre 1971, entrée en vigueur le 1 er juillet 1972 (LPEP), a aussi introduit des mesures d'aménagement du territoire en interdisant, à l'art. 19, l'octroi de permis de construire pour les bâtiments en dehors des zones à bâtir ou du périmètre du plan directeur des égouts. L'art. 15 de l'ancienne ordonnance générale sur la protection des eaux du 19 juin 1972 (OGPEP) précisait que la zone à bâtir délimitée sur le plan des zones était déterminante pour fixer le plan directeur des égouts; mais qu'à défaut de plan des zones, le plan directeur des égouts devait être établi pour les zones bâties et pour les zones qu'il est prévu d'affecter à la construction dans une période de quinze ans au maximum. La jurisprudence fédérale a confirmé que ces dispositions poursuivaient non seulement un but de police, mais aussi un objectif d'aménagement du territoire (ATF 107 I b 219 consid. 3c/aa pp. 224-225). d) Le Grand Conseil a adopté le 13 septembre 1976 une modification de la loi du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) pour instaurer à l'art. 25 bis LCAT, pour chaque commune, l'obligation de créer une zone agricole et pour préciser, à l'art. 25 ter LCAT, les critères applicables à la délimitation des zones à bâtir. Selon cette dernière disposition, le territoire qui n'était pas destiné à assurer l'extension de l'agglomération dans les dix années à venir devait être classé soit en zone agricole, soit en zone de verdure ou dans une autre zone inconstructible ou encore en zone intermédiaire avec une réglementation identique à celle du territoire agricole ou plus restrictif (BGC septembre 1976 pp. 764 ss). Cette modification légale, entrée en vigueur le 1 er janvier 1977, a entraîné, pour toutes les communes vaudoises, l'obligation soit d'adopter un plan des zones, soit de réviser leur plan des zones, pour redimensionner les zones à bâtir conformément aux critères de l'art. 25 ter LCAT (limiter, voire réduire l'étendue des zones à bâtir pour satisfaire au critère du besoin prévisible dans les dix ans à venir) et créer des zones agricoles conformes à l'art. 25 bis LCAT, tout en tenant compte des zones protégées à titre provisoire

relevant de l'AFU et des périmètres du plan directeur des égouts arrêtés conformément aux dispositions des art. 18 et 19 LPEP. e) C'est dans ce contexte que la Commune de Concise, qui n'avait pas encore adopté un plan des zones et qui était régie par les dispositions concernant les territoires sans plan d'extension (voire les art. 56 quater et 56 quinquies de l'ancienne LCAT), a engagé une procédure visant à l'adoption d'un plan des zones. Le premier projet soumis en février 1975 à l'ancien Service de l'aménagement du territoire (actuellement le SDT) a donné lieu à un premier examen préalable en date du 8 janvier 1976, qui ne prenait pas encore en considération les nouvelles dispositions de la LCAT entrée en vigueur en janvier 1977. C'est la raison pour laquelle un second projet a été soumis au Service de l'aménagement du territoire le 10 mai 1978, qui a donné lieu à l'examen préalable du 31 octobre 1978. La première version du plan des zones mis à l'enquête publique en juin-juillet 1979 a été adoptée avec certaines modifications par le Conseil communal le 10 décembre 1979. Ces modifications ont donné lieu à une enquête complémentaire ouverte du 11 janvier au 10 février 1980 et à un examen préalable complémentaire du 3 mars 1980. Le Conseil d'Etat a approuvé le plan des zones dans sa séance du 28 août 1980 en fixant différentes conditions concernant le secteur des grèves. La décision d'approbation constatait que le nouveau plan des zones de 1980 était conforme aux dispositions du plan AFU du 22 mars 1974. f) La loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980. Elle fixe des dispositions comparables à la révision de la LCAT de 1976 en ce qui concerne l'obligation de créer des zones agricoles et les critères pour le dimensionnement des zones à bâtir aux art. 15 et 16 LAT. L'ancien art. 15 LAT, avant sa modification du mois de mai 2014, précisait que les zones à bâtir comprenaient les terrains propres à la construction qui étaient déjà largement bâtis (let. a) ou qui seraient probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seraient équipés dans ce laps de temps (let. b). Ainsi, il n'apparaît pas d'emblée évident que le plan des zones adopté en septembre 1980 par le Conseil d'Etat soit contraire à la LAT entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980, même si la planification communale a été mise à l'enquête publique dans le courant de l'été 1979 et qu'elle a été adoptée par le Conseil communal en décembre 1979, car les buts de la révision du plan des zones engagée après la révision de la LCAT de septembre 1976 étaient comparables à ceux recherchés par l'adoption de la LAT le 22 juin 1979, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980, à savoir la délimitation des zones à bâtir en fonction du besoin prévisible dans les dix à quinze années à venir et la création de zones agricoles assurant une stabilité de la planification. g) Il convient toutefois de déterminer si la création de la zone industrielle sur l'ancienne parcelle n° 1644 (soit les parcelles actuelles n os 1644 et 1967) pouvait d'emblée être considérée comme contraire à la LAT de 1979, comme le soutiennent les recourants dans leurs écritures. aa) Il s'agit donc d'examiner les principes applicables à la délimitation des zones à bâtir sous l'empire de l'art. 15 LAT (1979). A cet égard, la jurisprudence du tribunal a posé certains principes qui résultent d'une synthèse de la jurisprudence fédérale. Dans un arrêt du 26 février 1998, publié à la RDAF 1999 I pp. 392 ss, la jurisprudence du Tribunal administratif a précisé ce qui suit: "[...] 4 a) La tâche centrale des cantons et des communes en matière d'aménagement du territoire consiste à délimiter les zones à bâtir de manière conforme aux exigences de la loi fédérale, qui se caractérisent par le principe du regroupement (ATF 116 Ia 335 ss consid. 4), déduit notamment de la condition relative aux territoires déjà largement bâtis posée aux art. 15 al. 1 lit. a et 36 al. 3 LAT. Le terrain largement bâti au sens de l'art. 15 al. 1 lit. a LAT comprend un territoire construit de manière regroupée avec ses brèches dans la continuité

du tissu bâti (Baulücken) (ATF 119 Ib 136 consid. 4b). Il doit appartenir de manière cohérente au milieu bâti et en partager les qualités (ATF 117 Ia 437 consid. 3e). En revanche, les parties de territoire situées à la périphérie, même partiellement bâties, ainsi que les périmètres non construits qui ont une fonction autonome par rapport à l'environnement construit ne peuvent pas être considérés comme des terrains largement bâtis. De même, les brèches importantes dans le milieu bâti, qui servent à l'aération du tissu urbain ainsi qu'à la création d'aires de délasserement ne font pas partie du milieu déjà largement bâti (ATF 121 II 424 consid. 5a). Le critère du besoin prévisible dans les quinze ans à venir fixé à l'art. 15 al. 1 lit. b LAT a été relativisé par la jurisprudence. Il constitue l'un des éléments à prendre en considération dans la pesée des intérêts, car la demande privée ne suffit pas à justifier l'extension de zones à bâtir (ATF 116 Ia 341-342 consid. 3b/aa; 114 Ia 368 à 370 consid. 4). La question de savoir si une commune dispose de réserves suffisantes s'apprécie en tenant compte des objectifs des plans directeurs et en fonction de la situation locale et régionale ainsi que des autres besoins à prendre en considération, notamment dans le domaine de la protection des terrains agricoles et du paysage (ATF 118 Ia 158 consid. 4d; 115 Ia 360 consid. 3f/bb). Par ailleurs, la nécessité de réduire les émissions de polluants, à titre préventif (art. 1 al. 2 et 11 LPE) joue aussi un rôle important sur la délimitation des zones à bâtir, en particulier leur localisation à proximité des arrêts de transports publics (Brandt, Moor, Commentaires LAT art. 18 N. 20). [...] " bb) En l'espèce, le premier plan directeur cantonal du Canton de Vaud de 1987 (PDcn 1987) n'avait pas encore répertorié la Commune de Concise comme un centre local, bien qu'elle était déjà desservie par une gare CFF. Concernant les objectifs en matière d'habitat, elle était intégrée dans le milieu rur a l. Mais en ce qui concerne les objectifs de développement concernant les activités industrielles, l'objectif 1.3.2. du PDcn 1987 tendait à promouvoir des conditions favorables au maintien et au développement d'emplois qualifiés, en particulier dans les régions défavorisées et dans leur centre. Le PDcn 1987 comportait une analyse de l'évolution économique et du développement des régions. Il ressort de cette analyse que les pertes d'emplois avaient été les plus lourdes entre 1970 et 1980 dans les districts de La Vallée (- 30%) et de Grandson (- 22%), essentiellement dans la branche des machines. La croissance proportionnellement la plus forte, en matière d'emplois, avait été enregistrée dans les districts de Morges (+ 30%), de Yvonand (+ 18%) et d'Aubonne (+ 17%) durant la même décennie. Ces chiffres illustraient à l'époque le déclin industriel du Jura et la tendance à la concentration des activités sur l'arc lémanique Lausanne-Genève. Il ressortait de ce constat un objectif visant à "soutenir, dans les régions en difficulté, les efforts de développement issus de l'initiative locale" (objectif 1.3.a du PDcn 1987). Le décret du 20 mai 1987 portant adoption du plan directeur cantonal précisait que les objectifs, comme l'objectif 1.3.a. précité, étaient des éléments contraignants qui liaient les autorités. La Commune de Concise faisait partie du district de Grandson et la création de la zone industrielle sur la parcelle n° 1644 à Concise entraînait clairement dans les objectifs concernant les activités économiques dans le canton. cc) Par ailleurs, la jurisprudence fédérale a précisé que l'estimation des besoins pour les zones industrielles ne pouvait se baser sur les mêmes critères que pour les zones d'habitation tels que les projections démographiques ou la surface utile par habitant. L'estimation devait prendre en compte, dans la balance des intérêts, les perspectives et développements économiques à moyen et long termes (ATF 121 I 245 consid. 8b/bb p. 251; 107 I a 35 consid. 3d p. 38). En l'espèce, la zone industrielle a été créée sur une parcelle comportant déjà une industrie et son dimensionnement permettait un développement économique à moyen et long termes

conformément aux exigences de la jurisprudence précitée. Il est vrai que la taille de la zone industrielle, d'un peu moins de 5000 m², soit un demi-hectare, est relativement modeste. Cette dimension correspond toutefois à la taille de la Commune de Concise dont la population s'élevait à 615 habitants en 1980, puis à 593 habitants en 1990, avant de remonter à 684 habitants en 2000. dd) La question de savoir si la création de la zone industrielle à Concise en 1980 ne respectait pas le principe de regroupement des constructions visant à éviter la création de petites zones à bâtir isolées situées à l'extérieur des zones constructibles doit être examinée dans ce contexte. Selon la jurisprudence fédérale, le principe de regroupement des constructions demande que les constructions soient, en règle générale, rassemblées dans un espace déterminé. Ce principe sert à assurer la séparation entre le milieu bâti et non-bâti (ATF 122 II 326 consid. 4a p. 329). Mais il n'est pas absolu et des exceptions sont admises si des motifs spéciaux et importants l'exigent (Flükiger/Grodecki, Commentaire LAT, n. 28 ad art. 15). En ce qui concerne les petites zones à bâtir, la jurisprudence a précisé qu'elles sont un facteur de dispersion des constructions et ne sont pas seulement inopportunes mais également contraires à la loi (ATF 124 II 391 consid. 3a p. 395; 121 I 245 consid. 6e p. 248). Mais des exceptions sont possibles pour des motifs spéciaux, comme pour tenir compte d'une structure traditionnelle du milieu bâti, ou agrandir de manière limitée et objectivement justifiée une zone à bâtir voisine, ou encore pour créer des zones de maintien de l'habitat rural ou des zones de hameaux (Flükiger/Grodecki, Commentaire LAT, n. 29 ad art. 15). ee) La jurisprudence a précisé qu'on ne pouvait fixer de taille minimale pour la délimitation des petites zones à bâtir et que l'autorité compétente disposait à cet égard d'une grande latitude de jugement (ATF 113 Ia 444 consid. 4d/b p. 452). Flükiger et Grodecki relèvent à ce sujet que la jurisprudence, prenant en compte la réalité du terrain, avait tendance à s'assouplir dans cet examen et qu'elle avait récemment admis la possibilité de délimiter une petite zone à bâtir pour un projet déterminé de construction d'un centre de sécurité routière (Flükiger/Grodecki, Commentaire LAT, n. 29 ad art. 15). Le Tribunal fédéral a ainsi admis la création d'un plan d'aménagement détaillé pour prendre en considération et légaliser le statut d'installations artisanales situées dans un espace largement non bâti entre les deux agglomérations de Wangen et Brüttsellen (ATF 121 Ia 245 consid. 8c pp. 250-251). Il y a enfin une nécessité de faire concorder la planification avec la réalité, qui peut imposer de modifier ou d'adapter les plans d'affectation pour autant que ces modifications s'harmonisent avec les buts et principes régissant l'aménagement du territoire (ATF 114 Ia 32 consid. 6). ff) En l'espèce, la zone industrielle adoptée en 1980 sur la parcelle n° 1644 tient compte de l'infrastructure industrielle existante et légalise ainsi un secteur industriel qui est relativement à l'écart des constructions villageoises, mais sur l'axe principal reliant la Commune de Concise à Yverdon et Neuchâtel et à proximité de la sortie d'autoroute de Vaumarcus. Par ailleurs, le fait de prévoir à l'extérieur de la localité la zone industrielle réservée aux établissements industriels, fabriques, entrepôts, garages ou ateliers qui entraîneraient dans les autres zones des inconvénients pour le voisinage n'est pas contraire à l'un des principes régissant l'aménagement du territoire et tendant à préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, tel que la pollution de l'air, le bruit ou les trépidations (art. 3 al. 3 let. b LAT). Les recourants se prévalent encore de l'arrêt AC.2014.0246 du 7 mars 2016, mais cette affaire n'est pas comparable, car elle concernait une zone de village mixte - et non une zone industrielle - pour une commune (l'Abergement) qui n'est pas desservie par une gare CFF et qui ne fait pas partie des centres locaux pour lesquels des zones d'activités doivent être prévues. A cet égard, la mesure B12

du nouveau plan directeur cantonal de 2008 précise bien que "les centres locaux sont définis en fonction de la diversité d'équipement et de services de proximité qu'ils fournissent aux communes voisines, de leur offre de formation et d'emploi et de leur intégration au réseau de transport". En ce qui concerne l'intégration dans le paysage et la protection du site construit formé par le vieux village de Concise, il est observé que la zone industrielle est prévue à l'écart de la zone extérieure de protection du plan AFU de 1974, assurant les dégagements du front Est du village, contrairement à la villa des recourants, implantée au sommet d'une colline. Ainsi, l'ensemble des circonstances, à savoir les objectifs du plan directeur cantonal visant à soutenir dans les régions en difficulté les efforts de développement issus de l'initiative locale, la prise en compte de la réalité du terrain, la taille relativement modeste de la commune pour laquelle les activités industrielles doivent aussi être planifiées avec retenue, la nécessité de préserver les zones d'habitation du village des nuisances liées aux exploitations industrielles, et enfin la position particulière de la parcelle, le long d'un axe routier bien desservi à proximité des jonctions d'autoroutes hors du périmètre sensible de protection du site construit, ne permettent pas d'emblée d'affirmer que la planification communale n'était pas conforme à la LAT de 1979. La planification communale a été élaborée sur la base de dispositions cantonales ayant une portée comparable à la LAT en ce qui concerne le dimensionnement des zones à bâtir et l'obligation de créer des zones agricoles. Elle n'est pas contraire à la zone de protection extérieure n° 4 du plan AFU qui visait à assurer la protection du site construit formé par le village de Concise, et elle respecte l'un des principes de base de l'aménagement du territoire tendant à préserver les lieux d'habitation des atteintes nuisibles et incommodantes que provoquerait une zone industrielle. Elle a en outre été approuvée par le Conseil d'Etat le 3 septembre 1980, alors que les nouvelles dispositions de la LAT étaient déjà en vigueur depuis de nombreux mois, et en conformité avec ces dispositions. 6. Il convient encore d'examiner si l'entrée en vigueur des modifications de la LAT en mai 2014 imposerait de procéder à un contrôle incident du plan d'affectation. a) Le Tribunal fédéral a rendu un arrêt de principe en 1980 sur les conditions auxquelles un plan d'affectation peut faire l'objet d'un contrôle incident. Selon cette jurisprudence, la légalité d'un plan des zones ne peut en principe être contestée que dans un recours formé contre l'adoption du plan. Un tel plan ne peut être attaqué ultérieurement, à l'occasion d'un cas d'application, que si le propriétaire en cause ne pouvait pas percevoir clairement, lors de l'adoption du plan, les restrictions de droit de propriété qui lui étaient imposées, ou s'il ne disposait d'aucun moyen de défense, ou si depuis l'adoption du plan, les circonstances se sont modifiées à un point tel que l'intérêt public au maintien de ces restrictions pourrait avoir disparu. A part ces cas exceptionnels, le juge ne peut pas examiner à titre préjudiciel, dans une procédure d'autorisation de bâtir, la constitutionnalité du plan des zones (ATF 106 Ia 383 consid. 3a pp. 385-387). Par la suite, les conditions du contrôle incident ont été précisées dans les termes suivants: le contrôle incident ou préjudiciel du plan d'affectation dans la procédure relative à un acte d'application est en principe exclu (ATF 120 Ia 227 consid. 2c; 116 Ia 207 consid. 3b et les arrêts cités). Il est toutefois possible, à titre exceptionnel, lorsque les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées, depuis l'adoption du plan, dans une mesure telle que l'intérêt public au maintien des restrictions imposées aux propriétaires concernés pourrait avoir disparu; cette précision jurisprudentielle correspond à l'obligation de réexamen des plans prévue notamment à l'art. 21 al. 2 LAT (ATF 121 II 317 consid. 12c p. 346; 120 Ia 227 consid. 2c). Cette jurisprudence a été confirmée à plusieurs reprises (ATF 131 II 103 consid. 2.4.1 p. 110; 127 I 103 consid. 6b pp. 105-106; 123 II 337 consid.

3a p. 342). b) En l'espèce, la recourante A._____ a acquis la parcelle n° 210 en date du 5 juillet 1961. Ainsi, elle était déjà propriétaire et domiciliée dans la maison d'habitation construite sur ce bien-fonds au moment de l'enquête publique du plan des zones communal en été 1979 ainsi que lors de l'enquête complémentaire ouverte au printemps 1980. Elle avait donc la possibilité de faire opposition contre la zone industrielle prévue sur l'ancienne parcelle n° 1644. Elle pouvait à cette époque déjà, compte tenu de la réglementation applicable à la zone industrielle qui autorise les entreprises gênantes dans les autres zones du territoire communal (art. 39 RPE), se rendre compte des effets de la planification pour son bien-fonds. Il convient enfin d'examiner si les modifications légales intervenues depuis l'adoption du plan des zones ont entraîné une modification des circonstances telle que l'intérêt public au maintien des restrictions aurait disparu. A cet égard, l'art. 15 LAT 1979, dont la portée était comparable à l'ancien art. 25 ter LCAT, était formulé dans les termes suivants: " Art. 15 Zones à bâtir Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui: a. sont déjà largement bâties, ou b. seront probablement nécessaire à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipées dans ce laps de temps." Cette disposition a été modifiée le 15 juin 2012 et le nouvel art. 15 LAT, entré en vigueur le 1er mai 2014, est formulé dans les termes suivants: " Art. 15 Zones à bâtir 1 Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. 2 Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. 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. 4 De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: a. ils sont propres à la construction; 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; c. les terres cultivables ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur. [...] " Il convient d'examiner si les modifications apportées à l'art. 15 LAT (1979) entraînent des restrictions supplémentaires concernant les règles matérielles applicables à la délimitation des zones à bâtir. aa) Le nouvel alinéa 1 de l'art. 15 LAT (2012) reprend clairement le critère matériel du besoin prévisible dans les quinze ans à venir et il a donc la même portée matérielle que l'art. 15 let. b LAT (1979) bb) Pour le nouvel alinéa 2 de l'art. 15 LAT (2012), précisant que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites, le tribunal constate que la jurisprudence fédérale avait confirmé depuis longtemps et à de nombreuses reprises qu'il existait un intérêt public important à réduire les zones à bâtir surdimensionnées (voir notamment ATF 103 Ia 253 consid. 2b; 107 Ia 242 consid. 3a; 107 Ib 335 consid. 2b; 111 Ia 22 consid. 2d; 114 Ia 254 consid. 3e p. 255; 114 Ia 364 consid. 4 pp. 368-370; 115 Ia 397 consid. 4; 116 Ia 221; 116 Ia 236; 117 Ia 434 consid. 3). Cette règle n'apporte donc aucune modification par rapport à la jurisprudence fédérale qui imposait déjà la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. cc) Le nouvel alinéa 3 de l'art. 15 LAT (2012) pose trois principes: coordonner l'emplacement et la dimension des zones à bâtir par-delà les frontières communales (1); en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire (2); notamment en maintenant les surfaces d'assolement et en préservant la nature et le paysage (3). S'agissant de l'obligation de coordination au-delà des frontières communales (1), la jurisprudence avait déjà posé cette exigence à plusieurs reprises (voir notamment ATF 118 Ia 151 consid. 4d p. 158; 115 Ia 360 consid 3f/bb; voir

aussi RDAF 1999, I 392 consid. 3d et 4 b/aa.). Le Tribunal fédéral avait effectivement déjà précisé à ce sujet que " le développement des constructions dans une commune dépend également de l'offre de terrains à bâtir dans les communes voisines et donc de facteurs régionaux" (ATF 117 Ia 430 consid. 4b p. 432.). S'agissant de l'examen de la conformité de la planification aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (2), une jurisprudence abondante du Tribunal fédéral a rappelé à maintes reprises que cette exigence s'appliquait déjà à toute mesure de planification (voir par exemple les ATF 112 Ia 65 consid. 4; 113 Ia 444 consid. 4b/bc; 113 Ia 457 consid. 5a; 113 Ib 225 consid. 2b). Le maintien des surfaces d'assolement (3) était déjà aussi largement pris en compte (ATF 114 Ia 371 consid. 5d), tout comme les aspects concernant la protection de la nature et du paysage (ATF 114 Ia 364 consid. 4). En ce qui concerne le nouvel alinéa 4 de l'art. 15 LAT (2012), précisant les conditions d'un classement de nouveaux terrains en zone à bâtir, on relève que sous let. a, l'exigence d'un terrain propre à la construction a été reprise de l'ancien art. 15 let. a LAT (1979). Sous let. b, la prise en compte de toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées résultait aussi de la jurisprudence (ATF 118 Ia 151 consid. 4d p. 158; 116 Ia 328 consid. 4b et 4c p. 331), qui imposait de tenir compte dans le calcul de capacité des terrains qui faisaient l'objet de thésaurisation au même titre que des biens fonds disponibles. Sous let. c, la nécessité de ne pas morceler les terres cultivables était déjà mentionnée comme un principe par la jurisprudence (ATF 117 Ia 302 consid. 4 pp. 306-310). Il en va de même sous let. e, en ce qui concerne la mise en œuvre du plan directeur cantonal (ATF 117 Ia 434 consid. 3d p. 437; RDAF 1999, 392 consid. 3c). Les plans d'affectation doivent de toute manière être conformes au plan directeur cantonal selon l'art. 26 al. 2 LAT. La seule condition nouvelle qui ne ressortait pas de la jurisprudence est celle de l'exigence d'une disponibilité garantie sur le plan juridique (let. d). En définitive, il ressort de cet examen que le nouvel art. 15 LAT (2012) ne modifie pas le droit matériel applicable à la délimitation des zones à bâtir, tel qu'il était précisé par la jurisprudence. Cette nouvelle disposition ne fait en définitive que codifier des principes qui ressortent déjà de la jurisprudence du Tribunal fédéral, sous la seule réserve de la condition concernant la disponibilité. Mais cette condition ne touche pas vraiment les critères matériels de délimitation de la zone à bâtir et concerne seulement les conditions de mise en œuvre (voir l'art. 15a LAT). Ainsi, on ne peut pas dire que la modification de l'art. 15 LAT, intervenue en 2012, constitue une circonstance qui en elle-même justifierait le contrôle incident du plan des zones communal. Les conditions fixées par la jurisprudence fédérale précitée pour procéder à un contrôle incident du plan des zones ne sont donc pas remplies. c) Il est vrai que dans son message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire de 1979 (FF 2010 pp. 959 ss), le Conseil fédéral a constaté que cette loi, même si elle avait pu déployer aux cours des années des effets positifs sur le territoire, présentait des lacunes. Elle ne prévoyait pas d'outils spécifiques pour gérer l'urbanisation des agglomérations et des villes. En outre, si elle avait permis d'atténuer le mitage du territoire et la perte de terres cultivables, elle ne permettait pas d'en assurer la maîtrise. A cela s'ajoutait le fait que l'urbanisation des transports souffrait d'une coordination insuffisante. Une révision de la loi sur l'aménagement du territoire était nécessaire, et permettait en outre de répondre à l'initiative populaire "De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)", qui avait aussi pour but de lutter contre la dispersion des constructions et de mieux protéger le paysage. En ce qui concerne l'urbanisation, le Conseil fédéral constatait que les dispositions concernées se limitaient aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 al. 3 LAT) et que le problème du développement de l'urbanisation

n'était traité expressément qu'en relation avec les études de base auxquelles les cantons devaient procéder pour élaborer leur plan directeur. Le droit en vigueur n'imposait pas au plan directeur cantonal de prescriptions spécifiques dans le domaine de l'urbanisation. Il s'agissait là de lacunes évidentes. Le fait que, dans de nombreux endroits, les zones à bâtir étaient encore surdimensionnées montrait la nécessité d'établir de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir et de prendre des directives claires pour évaluer les besoins afin de mieux dimensionner ces zones. La nécessité de contenir la dispersion des constructions et d'enrayer la perte des terres cultivables passait par l'établissement de règles plus claires visant à améliorer la disponibilité des terrains situés en zone à bâtir et le droit en vigueur était également lacunaire sur ce point (FF 2010 I pp. 962-963). aa) C'est ainsi que la modification de la LAT de 2012 vise à contenir la dispersion des constructions et, comme corollaire, à renforcer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Il s'agit de mieux protéger les terres cultivables. Les buts de l'aménagement du territoire sont complétés de façon à ce que le principe de la séparation entre les territoires constructibles et les territoires non constructibles soit ancré dans le texte légal, tout comme le principe du développement de l'urbanisation à l'intérieur d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 1, 1^{ère} phrase et al. 2 let. abis LAT 2012). Les principes régissant l'aménagement du territoire à l'art. 3 LAT sont également complétés pour assurer une meilleure utilisation des friches et doter les zones d'habitation et les zones d'activités d'un bon réseau de transports publics (art. 3 al. 3 let. a et abis LAT 2012). La révision a mis l'accent sur le plan directeur cantonal en tant qu'instrument central de coordination du développement de l'urbanisation. Le nouvel art. 8a LAT prévoit que dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur doit définir notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (let. a); la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain (let. b); la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c) et de renforcer la requalification urbaine (let. e). Le fait que les nouvelles conditions de l'art. 15 al. 2 à 4 LAT pour la délimitation des zones à bâtir reprennent les exigences qui résultaient déjà de la jurisprudence fédérale montre que le législateur fédéral accorde une grande importance au respect de ces principes (FF 2010 I pp. 968-969). bb) On ne peut pas dire que les adaptations des art. 1 et 3 LAT, de même que celles concernant le plan directeur cantonal (art. 8 et 8a LAT), sont des modifications légales qui imposent un contrôle incident du plan d'affectation, car les dispositions transitoires concernant la mise en œuvre de ces dispositions prévoient une procédure particulière dans le cadre de laquelle les plans d'affectation communaux devront être modifiés. Cette procédure, prévue par l'art. 38a LAT (2012), prévoit que les cantons doivent d'abord adapter leurs plans directeurs aux art. 8 et 8a al. 1 LAT (2012) dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012, soit jusqu'au 1^{er} mai 2019 (al. 1). Dans l'intervalle, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné (al. 2). Les plans d'affectation communaux devront être mis en conformité avec le plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral dans une deuxième étape seulement. Or, le maintien de la zone industrielle n'est pas contraire aux dispositions transitoires de l'art. 38a LAT, puisqu'il n'en résulte aucune augmentation de la zone à bâtir. cc) Il est vrai aussi que les recourants ont mentionné le fait que la Commune de Concise comportait des zones à bâtir surdimensionnées, en produisant le bilan des réserves en zone d'habitation et mixte pour les

communes et les quartiers hors des centres établi le 29 juin 2015 par le SDT. Toutefois, ce bilan ne concerne pas les zones industrielles, qui sont délimitées selon d'autres critères que les zones réservées à l'habitat ou les zones mixtes. On ne peut donc pas dire non plus que la zone industrielle serait surdimensionnée, ce d'autant plus que la Commune de Concise fait maintenant partie des centres locaux du plan directeur cantonal de 2008. d) Au surplus, la nécessité d'orienter le développement de l'organisation à l'intérieur du milieu bâti et de coordonner le développement avec l'organisation des transports publics ressortait déjà du rapport du Conseil fédéral sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse du 22 mai 1996 et de la stratégie d'organisation du territoire en Suisse qui résulte de ce document (voire FF 1996 III pp. 526 ss et notamment pp. 559 ss). Le point 3.1.3 de la stratégie d'organisation du territoire en Suisse de 1996 est d'ailleurs intitulé "Un développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti". Cet objectif tendait à limiter l'urbanisation au tissu bâti afin de décharger les espaces non bâtis de la pression des constructions en vue d'améliorer l'utilisation du tissu bâti et de densifier de manière appropriée sans perdre la vue d'ensemble de l'aménagement (FF 1996 III pp. 564-565). Le point 3.2.3 est intitulé "Limiter l'extension des agglomérations et structurer ses zones urbanisées". Il s'agissait alors de stopper l'extension débordante des agglomérations, de créer un réseau de transports publics constituant la colonne vertébrale du développement, de revaloriser les centres périphériques et d'assurer une localisation appropriée d'entreprises tributaires des transports individuels. Ces stratégies de l'organisation du territoire étaient déjà prises en compte par la jurisprudence du tribunal (voir notamment l'arrêt précité RDAF 1999 ch. I 392, consid. 3b pp. 393-394). Ces mêmes principes résultaient d'ailleurs déjà du PDcn 1987, qui prévoyait notamment de restructurer rationnellement les aires urbanisées, en luttant contre la dispersion, en favorisant de nouvelles formes d'habitat et en soutenant la mise en place de foyers d'activités, d'équipements et de transports publics (objectif 1.5.i). Il convenait aussi de distinguer les espaces homogènes les plus propices à l'agriculture, doivent lui être réservés en priorité, des espaces déjà largement urbanisés, qui seront consacrés si nécessaire à l'extension des localités (objectif 1.5.h). Le nouveau plan directeur cantonal entré en vigueur le 1er août 2008 est plus clair et précis sur ce point avec les mesures concernant la légalisation des zones à bâtir (mesure A11) et la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (mesure A12). Ainsi, l'entrée en vigueur des modifications de la LAT, le 1er mai 2014, ne peut pas être considérée d'emblée comme un motif justifiant un contrôle incident du plan d'affectation au sens de la jurisprudence fédérale. Il s'agit plutôt de la manifestation d'une volonté publique d'appliquer de manière plus contraignante et restrictive les principes que la jurisprudence du Tribunal fédéral avait déjà déduits des dispositions légales qui étaient en force avant la révision de la LAT de 2014. Sans doute, la concrétisation des stratégies d'organisation du territoire déjà définies par le Conseil fédéral en 1996 nécessitait un changement législatif s'alignant sur les objectifs poursuivis pour en assurer la mise en œuvre par les cantons et les communes. Mais ces différents éléments étaient déjà pris en compte par la jurisprudence du tribunal. 7. Les recourants dénoncent aussi une violation de l'art. 77 LATC, en soutenant que le plan des zones devrait faire l'objet d'une adaptation requise par l'art. 21 al. 2 LAT. A leur avis, l'affectation des parcelles n os 1644 et 1976 en zone industrielle provoquerait de sérieux inconvénients qui feraient apparaître un besoin de modification; les recourants soutiennent que le projet envisagé augmenterait "de manière insupportable" les nuisances et porterait "une atteinte grave" au paysage. Les activités envisagées entraîneraient "une hausse massive" des mouvements de véhicules et du bruit qui en découlerait. Le projet serait contraire à l'un

"des principes cardinaux" de l'aménagement du territoire, soit la séparation du bâti et du non bâti. Selon les recourants, le zonage des deux parcelles se révélerait inadéquat et nécessiterait impérativement une adaptation. Les recourants relèvent aussi que le principe de stabilité des plans de l'art. 21 al. 2 LAT ne vaudrait que pour les plans qui ont été établis sous l'empire de la LAT (1979) afin de mettre en œuvre les objectifs de cette législation, car ils seraient présumés conformes aux buts et principes de cette loi, alors que les plans qui n'auraient pas encore été adaptés à ces exigences ne bénéficieraient pas de cette présomption.

a) Selon l'art. 77 LATC, le permis de construire "peut" être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et aux règlements, compromet le développement futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique. Un refus fondé sur l'art. 77 LATC doit empêcher que la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée ne compromette la révision de cette dernière. L'application de l'art. 77 LATC suppose que l'intention de réviser la réglementation en vigueur ait fait l'objet d'un début de concrétisation, au moins sous la forme d'études préliminaires. La révision doit de surcroît répondre à un réel besoin de planification (arrêts 1C_528/2011 du 27 avril 2012 consid. 2.2; 1C_22/2012 du 30 août 2012 consid. 7.1). Compte tenu des concepts juridiques indéterminés utilisés par l'art. 77 LATC, la municipalité qui applique cette disposition dispose d'une grande latitude de jugement et d'un pouvoir d'appréciation important (AC.2014.0166 du 17 mars 2015 consid. 2e/aa; AC.2011.0111 du 27 février 2012 consid. 3b/aa). Le pouvoir d'appréciation que cette disposition accorde à la municipalité lui permet notamment de délivrer le permis de construire alors même que le projet pourrait éventuellement être contraire à une réglementation future envisagée (AC.2014.0166 précité consid. 2e/aa; AC.2011.0256 du 21 mai 2013 consid. 3c).

b) En l'espèce, il n'y a, à la connaissance du tribunal, pas encore de changement de plan ou de zone réservée mis à l'enquête publique. Un projet de nouveau plan général d'affectation a été soumis à l'examen préalable du SDT. Il prévoit le maintien de la parcelle en cause en zone industrielle. Ce projet a soulevé des réserves, mais l'autorité cantonale ne s'oppose pas au projet de construction, ni d'ailleurs au maintien de la zone, en réservant à cet égard l'issue de la procédure de demande de permis de construire. La commune était donc habilitée à autoriser une construction pour autant qu'elle fût pour le reste conforme à la législation cantonale et communale en vigueur. Le fait que les zones d'habitat et les zones mixtes seraient surdimensionnées selon les estimations effectuées par le SDT en collaboration avec la commune n'est pas pertinent, puisque ces estimations ne concernent pas les zones industrielles et qu'il n'est nullement démontré que la zone industrielle serait surdimensionnée compte tenu du statut de centre local reconnu à la Commune de Concise. Il n'y a pas lieu de présumer des choix à venir du planificateur communal quant au maintien de la zone industrielle. La modification de la LAT du 15 juin 2012 ne remet a priori pas en cause le droit des propriétaires d'obtenir un permis de construire pour un projet conforme à un plan en vigueur (AC.2015.0249 du 22 novembre 2016 consid. 2b; AC.2014.0389 du 15 décembre 2015 consid. 1; AC.2014.0013 du 2 novembre 2015 consid. 3; AC.2014.0314 du 4 septembre 2015 consid. 10).

c) Par ailleurs, l'art. 21 al. 2 LAT tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification - par exemple en réalisant des travaux d'équipement - de compter sur la pérennité des plans d'affectation.

Ceux-ci doivent toutefois être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption (ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198 et les arrêts cités ; cf. également ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 414; 120 Ia 227 consid. 2b; arrêts 1C_568/2014 - 1C_576/2014 du 13 janvier 2016 consid. 7.1; 1C_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3.1). L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes, ce qui est plus explicite dans les versions allemande et italienne ("so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst" ; "i piani d'utilizzazione sono riesaminati e, se necessario, adattati"): en premier lieu, il convient de déterminer si les circonstances ont évolué de façon à ce qu'il faille réviser le plan d'affectation; l'adaptation proprement dite du plan se fait dans un second temps (ATF 140 II 25 consid. 3 p. 29; Peter Karlen , Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, PBG-aktuell 4/1994 pp. 8 ss). Conformément à la jurisprudence, cette seconde étape, à savoir l'examen de la nécessité ou de l'opportunité d'adapter le plan, équivaut à soupeser les divers intérêts en présence (arrêt 1C_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3.1). L'art. 21 al. 2 LAT exprime ainsi un compromis entre la nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. Plus le plan d'affectation est récent, plus on peut compter sur sa stabilité, plus les exigences permettant une modification seront élevées et plus cette présomption de validité sera difficile à renverser (ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198; 120 Ia 227 consid. 2c p. 233; 113 Ia 444 consid. 5b p. 455; arrêts 1C_202/2009 du 12 octobre 2009 consid. 3.3; 1C_154/2007 du 29 août 2007 consid. 7). L'intérêt à la stabilité du plan doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation qui peut, lui aussi, être protégé par la garantie de la propriété. Selon les cas, des intérêts publics pourront également justifier soit la stabilité du plan, soit son adaptation. Il incombe donc à l'autorité appelée à statuer sur un projet de modification d'un plan en vigueur d'examiner, en fonction des circonstances concrètes, une pluralité d'intérêts (ATF 140 II 25 consid. 5.3; 132 II 408 consid. 4.2 p. 413; 128 I 190 consid. 4.2 p. 198; arrêts 1C_568/2014 - 1C_576/2014 du 13 janvier 2016 consid. 7.1). Selon la jurisprudence, un propriétaire foncier peut se prévaloir, à certaines conditions, d'un droit de nature formel à ce que l'autorité compétente réexamine et le cas échéant adapte, conformément à l'art. 21 al. 2 LAT, les mesures de planification s'appliquant à son immeuble ou aux immeubles voisins (voir arrêt 1C_598/2013 du 6 décembre 2013 consid. 2.1 et ATF 120 I a 227 consid. 2c et 2d). Toutefois, lorsqu'un propriétaire foncier demande le réexamen et l'adaptation d'un plan d'affectation pour faire modifier ou abroger la réglementation adoptée pour des immeubles voisins, ce n'est pas seulement la collectivité, mais encore le propriétaire du terrain visé qui sont en principe intéressés à la stabilité et à la réalisation du plan: la présomption de validité est en conséquence d'autant plus difficile à renverser (ATF 120 Ia 227 consid. 2d). Le droit cantonal ne prévoit pas une règle différente pour l'adaptation des plans d'affectation. L'art. 63 LATC précise en effet que les plans d'affectation sont réexaminés et adaptés lorsque les circonstances ont sensiblement changé et cette règle a une portée comparable à celle de l'art. 21 al. 2 LAT. d) Il convient de déterminer si l'entrée en vigueur de la nouvelle du 15 juin 2012 révisant la LAT le 1 er mai 2014 (RO 2014 pp. 899 ss) constitue une modification des circonstances justifiant d'emblée une adaptation immédiate du plan d'affectation de la Commune de Concise. aa) A cet égard, on a vu que le nouvel art. 15 LAT (2012) ne comporte aucune règle matérielle nouvelle pour la délimitation de la zone à bâtir par rapport à l'ancien art. 15 LAT (1979) et les principes qui en ont été déduits par la jurisprudence fédérale (voir consid. 6b ci-dessus pp. 30-31). En revanche, la LAT de 1979 présentait des lacunes en ce sens qu'elle n'imposait pas au plan directeur cantonal de prescriptions spécifiques dans le domaine de

l'urbanisation, et les zones à bâtir étaient encore surdimensionnées dans de nombreux endroits. La modification de 2012 vise à contenir la dispersion des constructions et, comme corollaire, à renforcer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et à mieux protéger les terres cultivables en agissant sur le plan directeur cantonal en tant qu'instrument central de coordination du développement de l'urbanisation (FF 2010 I pp. 968-969). bb) Au niveau cantonal, le PDCn entré en vigueur le 1^{er} août 2008 incitait les communes dont les réserves en zone à bâtir dépassaient au moins deux fois les besoins pour les quinze années suivant l'entrée en vigueur du plan, à modifier leur plan général d'affectation dans un délai échéant le 31 juillet 2018, dans le sens d'un déclassement de certaines catégories déterminées de terrains (PDCn 2008, mesures A11 et A12). Le PDCn 2008 a fait l'objet d'une première adaptation entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2011, puis d'une deuxième adaptation entrée en vigueur le 15 juin 2012 (une adaptation ponctuelle 2bis est encore entrée en vigueur le 15 juin 2013) portant la même recommandation. Ces adaptations ont ainsi confirmé, avant même la modification dont la LAT a fait l'objet dès le 1^{er} mai 2014, la réduction des zones à bâtir manifestement surdimensionnées. cc) Le 14 mai 2014, le canton de Vaud a édicté une "Directive d'application de l'art. 52a de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire" concernant la création de nouvelles zones à bâtir durant la période transitoire précédant l'approbation du nouveau PDCn par le Conseil fédéral. A également été rédigée une directive intitulée "Mise en œuvre de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée. Réponses aux principales questions concernant la période transitoire", ainsi qu'une "Marche à suivre" par les communes pour établir le bilan de leur réserves en zone à bâtir (d'habitation et mixte), dans un délai au 31 octobre 2014. Selon ces documents, la création de nouvelles zones à bâtir était autorisée dans la mesure où, prises ensemble, elles n'excédaient pas la taille des surfaces devant être déclassées en vertu de la mesure A12 du PDCn. A cet effet, le département compétent devait établir la liste des communes concernées par la mesure A12 du PDCn et les surfaces à dézoner par commune. Les mesures compensatoires seraient ainsi identifiées, les communes concernées étant invitées à initier sans retard les démarches nécessaires en vue du dézoning ou à tout le moins de la création de zones réservées. La planification en ce sens devait aboutir (soit en être à tout le moins au stade de l'approbation préalable) avant l'adoption du nouveau PDCn, de manière à respecter l'art. 38a al. 2 LAT. Les communes ont dès lors procédé, en exécution du PDCn et de la nouvelle législation fédérale, au bilan de leurs réserves en zone à bâtir (habitation et mixte), qu'elles ont soumises au département en automne 2014. Selon l'état de ces réserves au 29 juin 2015, environ deux tiers des communes vaudoises, dont Concise, sont surdimensionnées en ce qui concerne les zones d'habitation et les zones mixtes. dd) En octobre 2015, le canton a édicté de nouvelles directives, intitulées "Redimensionnement de la zone à bâtir, Lignes directrices à l'intention des communes vaudoises". Celles-ci recommandent aux communes concernées d'éviter une péjoration de la situation existante durant la procédure de redimensionnement des zones à bâtir; elles préconisent à cet effet l'établissement de zones réservées (art. 46 LATC) et le refus des permis de construire compromettant une planification envisagée (art. 77 LATC). Une troisième adaptation du PDCn est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, confirmant la recommandation de réduction précitée, adressée aux communes dont les réserves en zone à bâtir dépassent au moins deux fois les besoins pour les quinze années suivant l'entrée en vigueur du plan (mesures A11 et A12). Enfin, l'avant-projet de la 4^e adaptation du PDCn a été mis en consultation publique du 18 janvier au 26 février 2016. Selon la mesure A11 de cet avant-projet, les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir devront

réviser leurs plans d'affectation et soumettre leur projet à l'approbation du canton au plus tard le 30 juin 2021. Le 18 janvier 2016, le canton a établi des fiches techniques d'aide à l'application du redimensionnement des zones à bâtir. Il en découle en particulier que les communes sont incitées, dans l'optique de la 4^e adaptation du PDCn, à dézoner en priorité les réserves excédentaires situées hors du territoire urbanisé, le reste du territoire communal devant faire l'objet d'une analyse fine du redimensionnement à réaliser à l'intérieur du territoire urbanisé (fiche 9). e) Il convient de préciser encore que l'art. 15 al. 2 LAT (2014) exigeant que les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites ne contient pas d'interdiction de construire immédiatement applicable pour les communes concernées, contrairement à l'art. 75b Cst. associé à l'art. 197 ch. 9 al. 2 Cst. (ATF 140 II 25 consid. 4.3 a contrario). Aussi, le Tribunal fédéral a confirmé (arrêt 1C_461/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.2) que même si la dernière révision de la LAT a pour finalité de mettre un frein au mitage du territoire, notamment par la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT; cf. Message, p. 960), ce but doit en principe être atteint par l'adaptation des plans directeurs cantonaux aux prescriptions fédérales (Message, ch. 1.3.1 p. 966), dans le délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la révision (soit le 1^{er} mai 2019; art. 38a LAT). Jusqu'à l'approbation de cette adaptation par le Conseil fédéral, les dispositions transitoires interdisent l'augmentation de la surface totale des zones à bâtir légalisées dans le canton concerné (cf. art. 38a al. 2 LAT); dans l'intervalle, elles ne prohibent en revanche pas la mise en oeuvre d'une planification conforme à la LAT. La CDAP a de même déjà eu l'occasion de constater que dans la période de cinq ans précédant la modification du plan directeur cantonal, la seule exigence qui est posée par les nouvelles dispositions de la LAT est que la surface totale des zones à bâtir n'augmente pas. En revanche, la modification de la LAT du 15 juin 2012 ne remet a priori pas en cause le droit des propriétaires d'obtenir un permis de construire pour un projet conforme à un plan d'affectation en vigueur (AC.2014.0314 du 4 septembre 2015 consid. 10d; voir aussi AC.2014.0389 du 15 décembre 2015 consid. 1b et AC.2014.0013 du 2 novembre 2015 consid. 3d). Ainsi, il n'y a pas lieu d'admettre que l'entrée en vigueur du PDCn et de la nouvelle LAT constitue à elle seule, pour les communes dont la zone à bâtir est surdimensionnée, une modification sensible des circonstances au sens des art. 21 al. 2 LAT et 63 LATC. Une autre solution reviendrait largement à permettre le blocage de la totalité, ou peu s'en faut, des surfaces en zone à bâtir non encore construites des communes concernées. Toute personne voisine d'un terrain en zone à bâtir pourrait en effet utilement tenter de faire échec à un projet de construction, actuel ou envisagé, en requérant d'ores et déjà l'abandon ou la suspension de la planification en vigueur, ce qui n'est pas concevable. f) En l'espèce, les recourants insistent sur le fait que la zone à bâtir de la Commune de Concise serait surdimensionnée. Ils ont produit à cet effet un bilan des réserves en zones d'habitation et mixte pour les communes et quartiers hors centre établi par le SDT. Il ressort de ce document que la Commune de Concise aurait un facteur de croissance estimé à 4.50 pour la période 2008 à 2023 et à 3.07 pour la période 2008 à 2030. Toutefois, l'estimation ne concerne que les zones d'habitation et mixte et non pas les zones industrielles dont le dimensionnement est lié à d'autres facteurs. En particulier, il convient de tenir compte des objectifs retenus dans le plan directeur cantonal. A cet égard, la Commune de Concise a été répertoriée comme un centre local. La création de centres locaux est prévue par la mesure B12 du plan directeur cantonal. Elle a pour but de répondre à la problématique suivante: "La population, les activités et les services tendent à se concentrer en périphérie des agglomérations. Cette tendance menace la vitalité des centres urbains, des bourgs et des villages dont dépend la qualité de vie des régions. Pour

lutter contre cette tendance, le projet de territoire cantonal vise à partager le développement entre tous les centres du canton, sans considération de taille ni de localisation. Il exprime la volonté de maintenir un réseau de centres couvrant l'ensemble du territoire cantonal et ne laissant aucune région à l'écart. C'est ainsi que les centres locaux complètent les centres cantonaux et régionaux à l'échelle intercommunale. Ils sont essentiels pour mettre une desserte équitable en services de proximité sur l'ensemble du territoire, notamment pour les personnes âgées et les familles. Le choix de centres locaux dans les régions a ainsi pour but de maintenir une couverture équitable en équipements et en services de proximité et d'assurer à ces centres une clientèle de proximité qui permette leur pérennité." Ainsi, la mesure B12 du plan directeur cantonal est formulée dans les termes suivants: "Les centres locaux sont identifiés par des projets de territoire régionaux pour prendre en compte les spécificités régionales et sont validés par une fiche régionale du plan directeur cantonal. Les centres locaux sont définis en fonction de la diversité d'équipements et de services de proximité qu'ils fournissent aux communes voisines, de leur offre de formation et emploi et de leur intégration au réseau de transports." La Commune de Concise bénéficie d'une bonne intégration au réseau de transports par la présence d'une gare CFF et la zone industrielle litigieuse permet de satisfaire aux objectifs concernant l'offre d'emploi. Dans ces circonstances, le tribunal ne saurait considérer que les circonstances nouvelles, en particulier l'adoption de la 3^{ème} adaptation du plan directeur cantonal, constitue une circonstance nouvelle justifiant la modification du plan d'affectation au sens de l'art. 21 al. 2 LAT. La zone industrielle est certes de taille modeste, mais proportionnée à la dimension du centre local de Concise. Elle est positionnée à l'écart du village mais respecte l'exigence de l'art. 3 al. 3 let. b LAT, qui tend à préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes. La zone industrielle permet en effet l'implantation d'industries qui entraîneraient des inconvénients pour le voisinage dans les autres zones. Le maintien de la zone industrielle n'apparaît a priori pas contraire au projet de nouveau plan général d'affectation communal et au plan directeur cantonal, notamment aux mesures concernant les centres locaux. Ce qui explique les raisons pour lesquelles le SDT ne s'est pas opposé au projet contesté. En tous les cas, ces circonstances ne justifient pas une adaptation immédiate du plan des zones sans attendre la procédure mise en place par les dispositions transitoires des modifications de 2012, qui implique une adaptation préalable du plan directeur cantonal (art. 38a LAT). Le projet n'est en effet pas contraire à ces dispositions transitoires puisqu'il ne prévoit aucune extension de la zone à bâtir. 8. Les recourants invoquent l'inventaire ISOS en relevant que le village de Concise y est inscrit en tant que site construit d'importance nationale. Ils soutiennent que les autorités cantonales et fédérales auraient préconisé la conservation du caractère non bâti de l'environnement. A leur avis, l'implantation du projet ne serait pas conforme aux dispositions cantonales et fédérales sur l'esthétique et sur l'intégration des constructions. a) L'art. 3 al. 2 let. b LAT prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent notamment tenir compte de la nécessité de préserver le paysage et veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage. La jurisprudence a précisé que la portée de cette disposition dépend avant tout du degré de protection que requiert le paysage en question. S'il s'agit d'un site sensible, porté à l'inventaire ou présentant des caractéristiques particulières, une exigence d'intégration plus élevée qu'en présence d'un paysage de moindre intérêt peut se justifier (Waldmann/Hanni , Raumplanungsgesetz, 2006, n. 27 ad art. 3 LAT, p. 85). Par ailleurs, le Tribunal fédéral a relevé qu'une construction ou une installation s'intègre dans le paysage lorsque son

implantation et ses dimensions n'affectent ni les caractéristiques, ni l'équilibre du site et si, par sa forme et les matériaux utilisés, elle en respecte l'originalité (DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, Berne 1981, n. 28 ad art. 3 LAT). La jurisprudence fédérale a interprété l'art. 3 al. 2 let. b LAT comme une disposition de droit fédéral directement applicable, permettant d'interdire un projet de construction dans le cadre de la procédure de demande de permis de construire pour des motifs touchant le défaut d'intégration au paysage. Mais pour qu'un projet puisse être interdit sur la base de l'art. 3 al. 2 let. b LAT, il doit porter une atteinte grave à un paysage d'une valeur particulière qui serait inacceptable dans le cadre d'une appréciation soigneuse des divers intérêts en présence (arrêt 1C_82/2008 du 28 mai 2008 consid. 6.3 non publié in ATF 134 II 117; 1A.92/1998 du 30 décembre 1998 consid. 5 publié in RDAF 1999 I p. 410). La clause générale d'esthétique dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire peut renforcer la mise en œuvre de ce principe (Pierre Tschannen, Commentaire de la LAT, n. 50 ad art. 3 LAT). L'art. 86 LATC est une règle générale d'esthétique et d'intégration des constructions. Cette disposition prévoit que la municipalité veille à ce que les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (al. 1). Elle refuse le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle (al. 2). L'alinéa 3 de cette disposition prévoit que les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords. Pour appliquer et interpréter les dispositions relatives à l'esthétique des constructions, l'autorité communale peut se référer aux documents de la protection de l'inventaire ISOS, à l'inventaire des monuments naturels et des sites prévus par les art. 12 et suivants de la loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; RSV 450.11), ainsi qu'aux critères d'évaluation qui ont été utilisés pour procéder au recensement architectural des bâtiments du canton au sens de l'art. 30 du règlement d'application du 22 mars 1989 de la LPNMS (RLPNMS; RSV 450.11.1). Dans ce cadre, l'inventaire ISOS a toutefois une portée propre, qui a été récemment précisée et développée par le Tribunal fédéral. Selon la jurisprudence fédérale, les inventaires fédéraux prévus à l'art. 5 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) ■ dont fait partie l'ISOS (art. 1 de l'ordonnance fédérale du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse - OISOS; RS 451.12) - sont assimilés matériellement à des conceptions et à des plans sectoriels au sens de l'art. 13 al. 1 LAT. Dans le cadre de leur obligation générale de planifier de l'art. 2 LAT, les cantons doivent tenir compte, dans leur planification directrice, de ces inventaires en tant que forme spéciale des conceptions et plans sectoriels de la Confédération au sens de l'art. 13 LAT (voir l'art. 6 al. 4 LAT). Ainsi, en raison de la force obligatoire des plans directeurs pour les autorités (art. 9 LAT), les conditions de protection figurant dans les inventaires fédéraux doivent se retrouver dans les plans d'affectation (art. 14 ss LAT), dont la conformité au plan directeur cantonal doit être examinée par l'autorité d'approbation en vertu de l'art. 26 al. 2 LAT. L'inventaire ISOS doit ainsi être transcrit dans les plans directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus à l'art. 17 LAT. Ces mesures lient non seulement les autorités dans l'exécution de leurs tâches, mais également les particuliers (ATF 135 II 209 consid. 2.1 p. 213; arrêts 1C_545/2014 du 22 mai 2015 consid. 5.3; 1C_130/2014 du 6 janvier 2015 consid. 3.2). L'art. 4a OISOS, introduit le

E. 14

avril 2010, confirme d'ailleurs expressément que les cantons tiennent compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs plans directeurs, conformément aux art. 6 à 12 LAT. b) En l'espèce, le plan directeur cantonal prévoit une mesure E11 intitulée "Patrimoine naturel et développement régional", qui est formulée dans les termes suivants: "Dans la mesure où les objectifs de sauvegarde sont respectés, les autorités compétentes soutiennent la mise en valeur économique du patrimoine naturel. La synergie avec les acteurs du patrimoine et de l'économie est recherchée. Les inventaires relatifs à la protection du patrimoine naturel sont intégrés dans toutes les planifications et constituent des données de base pour les projets cantonaux ou communaux. Le Plan directeur cantonal synthétise ces inventaires en deux catégories, les inventaires contraignants et les inventaires d'alerte." Les inventaires culturels et naturels sont ainsi présentés selon leur effet (contraignant ou d'alerte) en une seule liste, car plusieurs d'entre eux concernent ces deux dimensions. La mesure E11 de PDcn (2008) précise la distinction entre effet contraignant et effet d'alerte dans les termes suivants: "- Effet contraignant : inventaire, planification ou mesure induisant des restrictions d'usage d'un bien ■ fonds (directement opposable à un tiers). Effets directs sur l'affectation du sol. - Effet d'alerte : inventaire, planification ou mesure restreignant les possibilités d'aménagement et de modification des objets qu'il protège. Se traduit généralement par des dispositions permettant d'assurer leur protection." c) L'inventaire ISOS est mentionné dans la liste des inventaires ayant un effet d'alerte. Cela signifie que l'inventaire n'a pas en lui-même un effet juridique sur le statut du sol. Mais il doit être pris en considération lors de l'élaboration d'un plan d'affectation par des dispositions permettant d'assurer la mise en œuvre des objectifs de protection. L'inventaire peut dans cette mesure lier les particuliers car la procédure d'approbation des plans d'affectation assure la protection juridique prévue par l'art. 33 LAT, nécessaire à la validité des mesures restrictives qui en découlent; cette procédure permet d'assurer la pesée globale des intérêts à prendre en considération dans la procédure de planification, dont celui des propriétaires grevés (art. 3 OAT). Ainsi, les objectifs de protection résultant de l'inventaire ISOS doivent en principe être transcrits dans la planification locale pour déployer un effet juridique contraignant (ATF 135 II 209 consid.

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