



Président : Pierre Broglin
Juges : Sylviane Liniger Odiet et Daniel Logos
Greffière : Nathalie Brahier

ARRET DU 6 DECEMBRE 2013

en la cause liée entre

1. **A.**,
- représenté par **Me Jean-Marie Allimann**, avocat à Delémont,
recourant no 1,

2. **B. et C.**,
- représentés par **Me Jean-Marie Allimann**, avocat à Delémont,
recourants no 2,

3. **Pro Natura, Pro Natura - Ligue suisse pour la protection de la nature (PN)**, Case postale, 4018 Bâle,
ATE Jura, Association Transports et Environnement (ATE) Suisse, Lagerstrasse 41, Case postale, 3360 Herzogenbuchsee,
Soyhières Responsable, Route de Bâle 10, Case postale 20, 2805 Soyhières,
- représentées par **Me Many Mann**, avocat à Delémont,
recourantes no 3,

et

la **Section de l'aménagement du territoire (SAT)**, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont,
intimée,

relative à la décision du Service de l'aménagement du territoire du 18 septembre 2012 approuvant le plan spécial "La Grosse Fin Ouest" de la commune de Soyhières.

Appelés en cause :

1. **Commune municipale de Soyhières**, agissant par son Conseil communal, Rte de France 36, 2805 Soyhières,

 2. **Commune bourgeoise de Soyhières**, Rte de France 36, 2805 Soyhières,
 3. **D.**,
- représentés par **Me Marco Locatelli**, avocat à Delémont,

 4. **E.**,
 5. **F.**,
 6. **G.**,
 7. **H.**,
 8. **I.**,
-

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. En date du 18 septembre 2012, le Service de l'aménagement du territoire (SAT), intitulé dès le 1^{er} juillet 2013, Section de l'aménagement du territoire (SAM), a approuvé le plan spécial "La Grosse Fin Ouest" adopté par le Corps électoral de Soyhières le 6 mai 2012. En substance, ce plan porte sur l'ouverture d'une nouvelle décharge contrôlée pour matériaux inertes (ci-après : DCMI II), d'une capacité d'environ 950'000 m³, au lieu dit "La Grosse Fin", au Nord - Est du village de Soyhières, en zone agricole. Sa durée de vie est estimée à 16 ans. Ce nouveau site remplacera la décharge de la "Grosse Fin Est", qui arrivera bientôt au terme de sa capacité.
- B. Le 18 octobre 2012, J., K. et A. ont recouru auprès de la Cour administrative contre la décision du SAT du 18 septembre 2012, en concluant principalement à son annulation et subsidiairement à son renvoi auprès du SAT pour instruction complémentaire du dossier et nouvelle décision.

En substance, les recourants indiquent qu'ils ont hérité de divers feuillets du ban de Soyhières, dont la parcelle no X2 sur laquelle se trouve une maison d'habitation qui jouxte la digue prévue du côté ouest de la DCMI. Si le projet devait se réaliser, il ne serait plus possible d'y vivre tant les nuisances liées à l'aménagement et à l'exploitation de la décharge seraient importantes. Ils estiment que la décision attaquée contrevient à de nombreuses dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT, RS 700), et aux principes régissant le traitement des déchets figurant dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement (ci-après : LPE, RS 814.01), dans l'ordonnance sur le traitement des déchets (ci-après : OTD, RS 814.600), ainsi que dans la loi cantonale sur les déchets (ci-après : LDéchets, RSJU 814.015). L'adoption de ce plan spécial viole le principe de planification suffisante, rationnelle et globale du sol consacré notamment par la LPE duquel découle la clause du besoin. Les recourants allèguent également que l'endroit choisi n'est pas adéquat, dans la mesure où le projet se trouve dans une région exposée à des risques de glissements de terrain. L'inexistence d'eau souterraine n'a pas suffisamment été démontrée, les sondages ayant été effectués en période de totale sécheresse. Le système d'évacuation des eaux rattaché à la DCMI n'est pas non plus conforme aux règles posées à ce sujet par le droit fédéral. Enfin, ils invoquent une violation de la loi fédérale sur les forêts (ci-après : LFo, RS 921.0).

- C. Le 18 octobre 2012, B. et C. (ci-après : les recourants no 2), qui exploitent un domaine viticole situé à proximité immédiate de la décharge prévue, ont eux aussi recouru auprès de la Cour administrative contre la décision de l'intimé, en retenant des conclusions identiques à celles de J., K. et A. et en développant une même argumentation.
- D. Le 19 octobre 2012, Pro Natura, l'ATE et Soyhières responsable (ci-après : les recourantes no 3) ont recouru auprès de la Cour administrative, en concluant principa-

lement à l'annulation de la décision d'approbation du SAT du 18 septembre 2012 et subsidiairement au renvoi du dossier à ce dernier.

En substance, les recourantes no 3 invoquent une violation des prescriptions en matière de planification et du principe d'utilisation rationnelle du sol découlant du droit fédéral et cantonal de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Elles soulignent en particulier que le site de la DCMI II de la "La Grosse Fin Ouest" ne figure pas dans le plan directeur cantonal. Ce projet porte en outre atteinte à un paysage digne de protection et est contraire à la législation forestière. De plus, le plan sectoriel des décharges (PSD) qui définit les lieux actuels et futurs pour l'aménagement des déchets ne mentionne pas le site de "La Grosse Fin Ouest" et la clause du besoin n'est pas clairement établie. De très nombreux points n'ont pas été pris en compte dans la pesée des intérêts et les études effectuées sont incomplètes, notamment celles ayant trait à la protection des eaux souterraines et de la faune. Enfin, les recourantes no 3 sont d'avis que les autorités n'ont pas suffisamment pris en compte la valeur de ce site sous l'angle des surfaces d'assolement.

- E. Le président de la Cour de céans a ordonné la jonction des procédures consécutives à ces trois recours et a appelé en cause la Commune municipale de Soyhières ainsi que les propriétaires des terrains compris dans le périmètre du plan spécial, à savoir la Commune bourgeoise de Soyhières, E., F., G., H., I. et D. Seuls la Commune municipale de Soyhières, la Commune bourgeoise de Soyhières et D. ont déclaré vouloir participer activement à la procédure.
- F. Dans sa prise de position du 18 décembre 2012, la Commune municipale de Soyhières a conclu au rejet des trois recours.
- G. Le SAT a lui aussi conclu au rejet des trois recours et à la confirmation de sa décision dans son mémoire du 21 janvier 2013.
- H. La Commune bourgeoise de Soyhières et D. ont pris position le 8 février 2013, en concluant au rejet des recours, pour autant qu'ils soient recevables.
- I. Le mandataire de J., de K. et de A. a indiqué, dans sa détermination du 8 mai 2013, que ces derniers avaient procédé à un partage successoral et que A. était désormais seul propriétaire des feuillets X1, X2, X3, X4, X5, et X6 du ban de Soyhières. Il reprend ainsi le procès à son propre compte en sa qualité de propriétaire unique desdits feuillets. Pour le surplus, il a confirmé ses conclusions et son argumentation antérieure en la complétant. Les recourants no 2 et les recourantes no 3 en ont fait de même.
- J. Dans un premier temps, il avait été envisagé une suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur l'approbation par le Conseil fédéral de la modification de la fiche 5.12 (gestion des déchets) du plan directeur cantonal, ratifiée par le Parlement le 22 mai 2013. Il a finalement été renoncé à cette suspension. En effet, d'une part, dans une lettre du 22 juillet 2013, la SAM indiquait que la fiche 5.12 traite uniquement des déchets en général et n'a pas pour objet de désigner les sites nécessaires

pour leur élimination. D'autre part, dans un courrier du 14 août 2013, la SAM relevait que la désignation d'un nouveau site pour une DCMI constitue une modification mineure du plan directeur cantonal qui n'est pas soumise à l'approbation du Parlement et du Conseil fédéral.

- K. Dans leurs ultimes déterminations, toutes les parties à la présente procédure ont confirmé leur position.
- L. Il sera revenu ci-après en tant que besoin sur les arguments présentés par les parties à l'appui de leurs conclusions.

En droit :

- 1.
 - 1.1 La Cour administrative est compétente pour connaître du présent recours. (cf. art. 73 al. 3 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire [LCAT; RSJU 701.1]).
 - 1.2 La qualité pour recourir est donnée aux opposants (cf. art. 73 al. 3 LCAT). Selon l'article 71 al. 2 LCAT, la qualité d'opposant se définit conformément à l'article 19 al. 2.
 - 1.2.1 Ont ainsi qualité pour faire opposition les particuliers dont les intérêts dignes de protection seraient touchés par la construction projetée (art. 19 al. 2 litt. a LCAT). Cet intérêt ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Un voisin peut exiger l'examen d'un projet à la lumière de toutes les normes juridiques susceptibles d'avoir une incidence sur sa situation de fait ou de droit. Est décisif le fait que l'admission du recours pourrait lui procurer un avantage pratique (ATF 137 II 30). En l'espèce, A. est propriétaire de plusieurs parcelles situées à proximité immédiate de la décharge dont une sur laquelle est sise une habitation rurale. B. est, lui, propriétaire de la parcelle X7 sur laquelle se trouve un bâtiment dans lequel il habite avec sa famille ainsi qu'un commerce. Il exploite un vignoble de plus de 5 ha sur ladite parcelle. La route d'accès à la décharge, qui pourrait être empruntée par environ 50 camions par jour (cf. EIE p. 11) passe à proximité du domaine. Ainsi, tant le recourant no 1 que les recourants no 2 ont qualité pour recourir pour contester le plan spécial "La Grosse Fin Ouest".
 - 1.2.2 Ont en outre qualité pour faire opposition au sens de l'article 19 al. 2 litt. b LCAT, respectivement pour faire recours (art. 71 al. 2 et 73 al. 3 LCAT), les organisations privées qui, d'après leurs statuts, ont pour mission essentielle et permanente de veiller aux intérêts protégés par la loi, plus particulièrement les sociétés de protection de la nature et du patrimoine. Pro Natura et l'ATE ont manifestement la qualité pour recourir au regard de leurs statuts sur la base de cette disposition. Leur qualité pour agir est également donnée en vertu des articles 12 LPN et 55 LPE, dès lors que ces associations sont mentionnées dans l'annexe de l'ODO (RS 814.076).

Soyhières Responsable est une association qui s'est constituée manifestement pour faire obstacle à la DCMI II (cf. PJ 4 des recourantes no 3). Or, la lettre b de l'article 19 al. 2 LCAT exige que l'organisation privée qui fait opposition ait pour mission permanente de veiller aux intérêts protégés par la loi. Cette disposition codifie en quelque sorte les principes développés par la jurisprudence selon lesquels l'organisation doit travailler effectivement de façon régulière à la réalisation du but statutaire relatif à la défense des intérêts protégés par la loi. Ainsi, une organisation de protection du patrimoine qui ne se serait constituée que dans le but de faire opposition à un projet n'a pas qualité pour recourir (cf. BROGLIN, *Le contentieux en matière de permis de construire, de police des constructions et d'aménagement du territoire en droit jurassien*, RJJ 1991 p. 295ss, p. 300 et la jurisprudence citée). Dès lors, on ne saurait reconnaître la qualité pour recourir à Soyhières Responsable sur la base de l'article 19 al. 2 let. b LCAT.

On peut toutefois se demander si Soyhières Responsable ne jouit pas de la qualité pour recourir sur la base des règles posées par la jurisprudence qui admet qu'une association est habilitée à recourir soit lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres. Il faut toutefois, dans ce second cas, que la défense de l'intérêt de ses membres figure parmi ses buts statutaires et que la majorité de ceux-ci, ou du moins une grande partie, soient personnellement touchés par l'acte attaqué (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4). Il n'est pas certain, au cas particulier, que la majorité des membres de Soyhières Responsable soient personnellement touchés par le plan spécial attaqué, au vu de la localisation de celui-ci par rapport au village de Soyhières, dans lequel demeurent une grande partie de ses membres. Cette question peut toutefois demeurer indécise, dans la mesure où il doit être entré en matière sur le recours de Pro Natura et de l'ATE, qui ont déposé un recours conjoint avec Soyhières Responsable.

- 1.3 Pour le surplus, les recours ont été déposés dans les formes et délai légaux, de sorte qu'ils sont recevables.

Il y a lieu de relever par ailleurs que tant Pro Natura que l'ATE ont valablement donné procuration à Me Mann pour les représenter (cf. PJ SAT p. 228 et 229 et PJ 2 et 3 des recourants no 3).

2. Il découle de l'article 73 al. 3 LCAT que la Cour administrative jouit d'un libre pouvoir d'examen et qu'elle peut revoir les décisions d'approbation des plans communaux sous l'angle du droit, des faits, ainsi qu'en opportunité. L'examen du droit implique que la Cour administrative contrôle si le plan d'affectation est conforme au droit fédéral et cantonal, notamment s'il respecte les buts et principes de l'aménagement du territoire, tels qu'ils sont définis aux articles 1 et 3 LAT et aux articles 41 et 42 LCAT, et s'il concorde avec le plan directeur comme cela découle des articles 2 al. 1 et 9 al. 1 LAT. Le respect du droit comprend également le respect de l'intérêt public (ATF 137 II 254, consid. 3.1 ; RJJ 2008 p. 122 consid. 3.1 et 3.2).

3. Les recourants font notamment valoir que le site de la DCMI II de la "Grosse Fin Ouest" ne figure pas dans le plan directeur cantonal.
- 3.1 Dans un arrêt rendu dans une affaire jurassienne, le Tribunal fédéral s'est penché sur la question de la nécessité de faire figurer, dans le plan directeur cantonal, les grands projets à incidence spatiale (ATF 137 II 254). Il a ainsi notamment relevé que les plans directeurs et les plans d'affectation se complètent : les premiers permettent de mettre en évidence les interdépendances en temps utile et dans toute leur ampleur ; ils doivent montrer comment il faut faire concorder les activités qui influent sur l'organisation du territoire, au niveau national, régional et cantonal. Les seconds règlent le mode d'utilisation de chaque parcelle, de façon contraignante pour les propriétaires. Ils doivent concorder avec les plans directeurs (consid. 3.1 et les références citées).

Le plan directeur traite des questions d'importance cantonale ou supracommunale ou qui nécessitent une coordination importante. Relèvent notamment du plan directeur les conflits importants entre différents intérêts relatifs à l'utilisation du sol et les projets déployant des effets considérables sur l'occupation du territoire, l'utilisation du sol ou l'environnement ou nécessitant un effort de coordination. La planification directrice a ainsi pour objet la coordination globale de toutes les activités à incidence spatiale et elle seule est en mesure de traiter de tâches d'aménagement qui s'étendent au-delà du niveau local et concernent plusieurs domaines. Le plan directeur reste en principe réservé lorsqu'il s'agit de projets qui ne peuvent s'insérer dans la planification que s'ils passent par l'échelon du plan directeur. Une telle réserve devrait avant tout concerner la délimitation de territoires pour des affectations qui dépassent le simple cadre local, comme pour des centres commerciaux et des installations de loisirs, des territoires à protéger, des gravières ou des décharges. En d'autres termes, le degré de précision d'un plan directeur cantonal doit être établi en fonction des impératifs de coordination et d'orientation que son objet lui impose pour assurer une mise en œuvre efficace. Ce n'est donc pas la nature juridique d'un acte de planification qui est déterminante pour le choix du niveau de décision, mais les caractéristiques propres de l'objet à planifier, en particulier celles des conflits qu'il est de nature à faire naître et des solutions adéquates qui peuvent y être apportées dans la perspective d'une appréhension globale. Cela justifie que l'on puisse exiger un plan d'affectation en lieu et place d'une autorisation de construire, ou qu'une localisation précise soit fixée par un plan directeur et non par un plan d'affectation. Le plan directeur devrait ainsi faire mention des projets spécifiques lorsqu'ils ont des effets importants sur l'organisation du territoire, par exemple parce qu'ils présentent une emprise au sol importante, qu'ils sont sources d'immissions considérables ou encore qu'ils génèrent un fort trafic et requièrent un équipement lourd. Le Tribunal fédéral se fondant sur la doctrine (Pierre TSCHANNEN, Le rôle du plan directeur en matière d'implantation de grands projets à incidence spatiale, in *Territoire & Environnement*, septembre 2005, p. 45 s et Samuel KISSLING, Les activités de loisirs hors de la zone à bâtir, *Territoire & Environnement*, mai n° 3/09, p. 5) a rappelé que des grands projets exerçant des effets considérables sur le territoire et l'environnement requièrent une planification positive, comportant des indications précises sur la localisation et l'ampleur des différents projets, ainsi que sur la nature et l'in-

tensité maximale de l'utilisation du sol ; tant le texte que la carte du plan directeur devraient identifier les secteurs susceptibles d'accueillir ces grands projets (arrêt du TF précité, consid. 3.2 et les références citées).

Les plans directeurs qui ne disent rien au sujet des grands projets à incidence spatiale prévisibles sont lacunaires. Ils peuvent aussi avoir des répercussions sur l'élaboration ultérieure des plans d'affectation, en particulier lorsque les projets prévus ne sont pas localisés sur la carte. Un plan d'affectation qui autoriserait malgré tout un grand projet à incidence spatiale contreviendrait à l'obligation d'aménager le territoire définie à l'article 2 LAT. Selon la jurisprudence, il n'est possible de s'écarter du plan directeur cantonal que dans certaines conditions : il doit s'agir d'écarts de peu d'importance, objectivement justifiés, et il apparaîtrait déraisonnable au vu des circonstances de modifier préalablement de façon formelle le plan directeur. En outre, de nouvelles circonstances peuvent justifier de petits écarts ; ceux-ci se justifient aussi lorsque le contenu du plan directeur se révèle être contraire au droit ou impossible à réaliser, d'autant que les propriétaires touchés n'ont pas de moyen de défense contre un plan. Ceci ne s'applique certainement pas aux grands projets à incidence spatiale, lesquels peuvent, par définition, affecter de manière importante l'organisation du territoire. Ces derniers doivent en effet au préalable faire l'objet d'un examen global et complet qui ne peut être garanti que par un processus d'élaboration du plan directeur. Ainsi, lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les plans directeurs feront l'objet des adaptations (partielles) nécessaires, en vertu de l'article 9 al. 2 LAT (arrêt du TF précité, consid. 3.3 et les références citées).

- 3.2 La loi sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) et ses dispositions d'application contiennent de nombreuses prescriptions au sujet de la planification des installations d'élimination des déchets. Selon l'article 31 al. 1 LPE, il incombe aux cantons de planifier la gestion de leurs déchets et de définir notamment leurs besoins en installations d'élimination des déchets, d'éviter les surcapacités et de fixer les emplacements de ces installations. Cette disposition englobe aussi bien une planification servant à définir les moyens projetés et les mesures prévues qu'une planification géographique (ATF 126 II 26 = DEP 2000 p. 203). Les plans de gestion des déchets doivent être communiqués à la Confédération (art. 31 al. 2 LPE). Selon l'article 31a al. 1 LPE les cantons collaborent en matière de planification de la gestion des déchets ainsi qu'en matière d'élimination. Ils évitent les surcapacités en installations d'élimination des déchets.

L'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD ; RS 814.600) précise à ce sujet que les plans de gestion des déchets (PGD), qui devaient être établis jusqu'au 1^{er} février 1996 au plus tard et soumis au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, doivent être régulièrement mis à jour (cf. art. 16 OTD). L'article 17 OTD prescrit aux cantons de définir les sites des installations de traitement des déchets, notamment des décharges contrôlées et des autres installations importantes, conformément au plan de gestion des déchets. La deuxième phrase de cette disposition impose au surplus aux cantons de faire figurer

les sites prévus dans leurs plans directeurs et de veiller à ce que les zones d'affectation nécessaires soient réservées. Le Tribunal fédéral a rappelé que l'article 17 OTD possède la teneur d'une norme d'aménagement du territoire. Il s'interprète de ce fait à la lumière des buts et principes de ce dernier, ainsi que des dispositions relatives à la planification tant directrice que d'affectation. Il prévoit que les cantons font figurer dans leurs plans directeurs les sites prévus pour les installations de traitement des déchets ; il complète ainsi l'article 5 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1989 (OAT ; RS 700.1). Le plan directeur détermine dans ses grandes lignes l'aménagement sur un territoire donné (art. 6 al. 1er LAT). D'après l'article 5 al. 1er OAT, il présente les résultats des études de l'aménagement cantonal qui influent de manière sensible sur le développement spatial souhaité ainsi que l'état de la collaboration avec les cantons voisins, la Confédération et les régions frontalières limitrophes. Le plan directeur détermine également l'orientation future de la planification et de la collaboration, en précisant notamment les exigences à respecter lors de l'affectation du sol ainsi que dans la coordination entre les différents secteurs ; il décrit les étapes nécessaires à cet effet. On peut parler de résultats qui influent de manière sensible la planification lorsque l'on est en présence de tâches qui ont un impact qualifié sur la gestion de l'espace et qui exercent une influence matérielle ou procédurale déterminante pour la suite de la planification directrice ou pour toute activité de gestion du territoire. Ces conditions sont en règle générale remplies pour les décharges contrôlées ; c'est d'ailleurs la raison de leur mention expresse dans l'article 17 OTD (ATF 126 II 26 = JT 2000 I 737, consid. 4.b et les références citées). C'est notamment le cas des décharges pour matériaux inertes (ZUFFEREY, Les matériaux d'excavation et les déblais non pollués, pour une élimination qui réconcilie environnement et économie, in Droit de la construction, 1998, p. 111 et ss., p. 113 et la référence citée).

- 3.3 La nécessité de définir les sites des décharges contrôlées et de les faire figurer dans le plan directeur cantonal s'impose dès lors non seulement en vertu du droit de l'aménagement du territoire mais également en vertu de dispositions figurant dans le droit de la protection de l'environnement (cf. également RFJ 1992 p. 327, consid. 4c).

Cette contrainte de planification ne saurait être contournée par un recours à l'autonomie communale : le droit fédéral impose aux cantons des exigences de coordination (planification) ; celles-ci ne laissent plus guère de marge de manœuvre aux communes qui se voient imposer la planification directrice cantonale. Seuls de très petits sites d'extraction pourraient faire exception à cette règle (ZUFFEREY, op. cit. p. 113).

- 3.4. En l'espèce, la fiche 5.12 du plan directeur cantonal, intitulée "Gestion des déchets", traite des déchets en général. Elle a fait l'objet d'adaptations qui ont été approuvées par le Gouvernement le 27 mars 2012 et par le Parlement le 22 mai 2013. Cette nouvelle version de la fiche 5.12 n'a toutefois pas encore été approuvée par le Conseil fédéral. Elle ne mentionne pas le projet de DCMI II. Ce projet figure cependant sur la fiche 5.12.1 du plan directeur cantonal, intitulée "Décharge contrôlée, matériaux d'excavation et déblais non pollués", dans sa version du 28 octobre 2011

où il est fait mention, pour Soyhières, d'un nouveau site de 900'000 m³. Cette fiche, dans sa version initiale, a été approuvée par le Gouvernement le 30 novembre 2004, ratifiée par le Parlement le 30 novembre 2005 et approuvée par le Conseil fédéral le 28 septembre 2007. Or, au moment de l'approbation de la fiche 5.12.1 par le Conseil fédéral, la DCMI II de La Grosse Fin Ouest n'y était pas encore mentionnée. Seule y figurait la DCMI actuelle sise à la Grosse Fin (Est). Par ailleurs, le PGD exigé par l'article 16 OTD et établi en 1996 ne mentionne pas la DCMI II. Selon le SAT, il est obsolète et est en cours de révision.

3.5

3.5.1 Le SAT précise dans sa prise de position du 18 janvier 2013 qu'en vue de déterminer les sites des décharges et autres installations, une étude intitulée "Plan sectoriel des décharges" (PSD) a été menée en octobre 2000. Le PSD définit ainsi la politique cantonale en matière de décharges et montre comment les intérêts publics relevant de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement sont à prendre en considération. Il complète donc le PGD dans le domaine de l'utilisation du sol. Les sites nécessaires pour une élimination correcte et concurrentielle des déchets sont indiqués sur la carte dans la fiche 5.12.1 du plan directeur cantonal. Les fiches du plan directeur sont régulièrement mises à jour pour tenir compte du caractère dynamique de l'aménagement du territoire, au contraire du PSD qui n'a pas évolué depuis 2000. Dans la version du 28 octobre 2011, selon le principe d'aménagement II de la fiche 5.12.1 du plan directeur cantonal, un nouveau site est prévu à Soyhières pouvant accueillir une DCM I avec une capacité de 900'000 m³. La carte en lien avec cette fiche identifie le site existant de "La Grosse Fin" en tant que coordination réglée et celui de "La Grosse Fin Ouest" en tant que coordination en cours. Pour le SAT, le plan directeur cantonal indique clairement le site de la nouvelle DCMI. La désignation d'un nouveau site pour une DCMI ne constitue en aucun cas une nouvelle orientation de la politique cantonale en la matière mais simplement une continuité de celle-ci. Il s'agit bien d'une modification mineure du plan directeur cantonal, non soumise à l'approbation du Parlement. L'inscription d'un site dans le plan directeur cantonal avec le statut de "coordination en cours" ne signifie pas encore qu'il sera réalisé. Le plan spécial litigieux, avec son étude d'impact sur l'environnement, a précisément pour objet de vérifier la compatibilité du projet avec les dispositions légales applicables et les instruments d'aménagement du territoire en vigueur. Suivant les résultats des études, il faudra soit renoncer au projet, soit prévoir des mesures de compensation. Une fois le plan spécial en vigueur, le site obtient le statut de "coordination réglée".

Pour les recourants, il ne s'agit pas là d'une modification mineure, au contraire.

3.5.2 Il convient dès lors d'examiner si l'on peut admettre, comme l'allègue le SAT, que la modification de la fiche 5.12.1 et de la carte du plan directeur ne constitue qu'une modification mineure, qui de ce fait n'avait pas à être approuvée par le Parlement et le Conseil fédéral.

3.5.3 L'article 11 LAT prévoit que le Conseil fédéral approuve les plans directeurs et leurs adaptations s'ils sont conformes à la présente loi, notamment s'ils tiennent compte

de manière adéquate de celles des tâches de la Confédération et des cantons voisins dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (al. 1). L'approbation des plans directeurs par le Conseil fédéral leur confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins (al. 2). Selon l'article 9 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les plans directeurs font l'objet des adaptations nécessaires.

L'article 83 LCAT stipule qu'à la demande d'un département, d'une région ou d'une commune, le plan directeur peut être adapté lorsque les conditions prévues à l'article 9 al. 2 LAT sont réalisées (al. 2). Le Gouvernement procède aux modifications mineures ; il en informe les autorités concernées (al. 3). L'ordonnance sur les constructions et l'aménagement du territoire (OCAT ; RSJU 701.11) précise en son article 90 que toutes les modifications du plan directeur cantonal qui ne touchent pas à son contenu essentiel sont qualifiées de modifications mineures (al.1). Les modifications mineures qui concernent la description du problème et l'état de la coordination tels qu'ils ressortent des fiches sont portées d'office au plan directeur cantonal (al. 2). Les modifications mineures du plan directeur cantonal qui ont des effets sur l'organisation du territoire sont décidées par le Gouvernement. Il s'agit de nouvelles tâches d'exécution (nouvelle fiche), de nouvelles conditions posées à l'exercice d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (suite de la procédure), ainsi que des changements de catégorie (coordination en cours, coordination réglée) (al. 3). Les modifications mineures ne sont pas soumises à la procédure de consultation prévue par l'article 89 al. 1 (al. 4). Les modifications ayant pour objet une nouvelle orientation de la politique d'aménagement sont, elles, soumises à l'approbation du Parlement (art. 91 al. 1 OCAT).

Le plan directeur constitue une référence stable, en particulier dans les domaines de l'urbanisation, de la nature et du paysage et des transports ; il n'en représente pas moins un instrument évolutif, qui doit prendre en considération les modifications intervenant dans l'organisation du territoire. C'est pourquoi le droit fédéral prévoit sa mise à jour (cf. art. 11 al. 3 OAT), son adaptation périodique (cf. art. 9 al. 2 LCAT) ou encore son réexamen intégral au sens de l'article 9 al. 3 LAT (cf. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 264).

Comme le Tribunal fédéral l'a rappelé (cf. consid 3.1), les grands projets à incidence spatiale peuvent, par définition, affecter de manière importante l'organisation du territoire. Ces derniers doivent ainsi au préalable faire l'objet d'un examen global et complet qui ne peut être garanti que par un processus d'élaboration du plan directeur (ATF 137 II 254, consid. 3.3, cf. également ATF 119 Ia 362 = JT 1995 I p. 432, consid. 4a). Les dispositions citées ci-dessus de l'OCAT, édictée en 1990, ont pour effet de soustraire les modifications qui n'ont pas pour objet une nouvelle orientation de la politique d'aménagement aux exigences de participation, de coordination et de consultation imposées par la loi (cf. art. 4. al. 2, 7 al. 1 et 10 al. 2 LAT et art. 82 al. 1 LCAT), ainsi qu'à la ratification du Parlement et à l'approbation du Conseil fédéral. Il

s'agit là de simples mises à jour comme le permet l'article 11 al. 3 OAT (sur cette notion, cf. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit. n. 265). Ces dispositions ne sont pas applicables à un nouveau projet à incidence spatiale affectant de manière importante l'organisation du territoire et ne sauraient bien évidemment pas faire obstacle à la jurisprudence citée ci-dessus (cf. également a contrario RJJ 2007, p. 233, consid. 2.1).

- 3.6 En l'espèce, le projet de DCMI II s'étendra sur environ 16 hectares compris dans les surfaces d'assolement selon le plan directeur (cf. rapport EIE annexe 1 p. 5). Il permettra la mise en dépôt d'un volume de matériaux inertes d'environ 950'000 m³, correspondant à 1'600'000 tonnes. Ceux-ci proviendront pour près de 80 % de l'extérieur du canton et engendreront le passage d'environ 50 camions par jour. La durée des travaux préparatoires est estimée à une année et la durée d'exploitation à 16 ans. L'exploitation et la remise en état sont prévues en quatre étapes (EIE p. 8, 11 et annexe 2). Il faudra procéder en outre à un défrichement sur une superficie de 319 m².

Au vu de l'importance de cette décharge, de sa localisation, de son impact sur l'environnement et de la provenance, principalement hors canton, des matériaux qui y seront déposés, la Cour de céans ne saurait suivre le SAT et considérer que le plan directeur cantonal pouvait faire l'objet d'une modification mineure conformément aux articles 83 al. 3 LCAT et 90 OCAT, non soumise aux exigences de participation, de coordination et de consultation rappelées ci-dessus et soustraite à l'approbation du Parlement et du Conseil fédéral.

Comme la mention du nouveau site de 900'000 m³ de Soyhières dans les principes d'aménagement figurant sur la fiche 5.12.1 et sa localisation sur la carte de synthèse du plan directeur (cf. art. 6 OAT) n'ont été approuvées ni par le Parlement ni par le Conseil fédéral, force est d'admettre que seul fait foi à ce sujet le plan directeur cantonal dans sa version du 28 septembre 2007 (date de la dernière approbation par le Conseil fédéral). Partant, le plan spécial litigieux contrevient au principe de la réserve du plan et n'est conforme ni au droit fédéral de l'aménagement du territoire ni au droit fédéral de la protection de l'environnement (cf. art. 17 OTD 2^{ème} phr.). Il ne se justifie dès lors pas de s'écarter du plan directeur tel qu'approuvé par le Conseil fédéral le 28 septembre 2007, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un "petit écart" et que seul un nouvel examen global et complet permettrait d'assurer une coordination efficace (cf. par analogie ATF 137 II 254, consid. 4.3 i.f.). Une adaptation formelle de la fiche 5.12.1, à soumettre au Parlement et à faire approuver par le Conseil fédéral, est un préalable indispensable à l'adoption d'un plan spécial portant sur l'aménagement d'une nouvelle DCMI.

4. Il suit de ce qui précède que les recours doivent être admis, sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres griefs des recourants. La décision du SAT doit en conséquence être annulée, de même que le plan spécial "La Grosse Fin Ouest".
5. Selon l'article 219 Cpa, en cas de recours ou d'action de droit administratif, les frais de procédure sont mis, en règle générale, à charge de la partie qui succombe

(al. 1). Toutefois, lorsqu'une partie pouvait de bonne foi se croire fondée à prendre des conclusions dans une procédure, l'autorité peut, selon les circonstances, l'exempter du paiement des frais ou les réduire (al. 2). Au cas d'espèce, il se justifie de faire application de cette dernière disposition et d'exempter du paiement des frais de procédure les parties appelées en cause ayant participé à la procédure qui voient leurs conclusions rejetées, à savoir la Commune municipale de Soyhières et la Commune bourgeoise de Soyhières, ainsi que D. En effet, le vice de procédure ayant conduit à l'admission des recours est imputable à l'Etat. Il ne saurait être mis de frais par ailleurs aux appelés en cause n'ayant pas participé activement à la procédure.

6. En cas de recours ou d'action de droit administratif, la partie qui succombe supporte ses dépens ; elle est en outre condamnée, en règle générale, à payer ceux de la partie qui a obtenu gain de cause (art. 227 al. 1 Cpa). Sur la base de cette disposition, les parties recourantes ont droit à une indemnité de dépens. Celle-ci ne saurait être réduite, par le biais d'une compensation, sur la base de l'article 227 al. 2 Cpa qui permet une compensation totale ou partielle des dépens, selon les circonstances, lorsqu'une partie pouvait de bonne foi se croire fondée à prendre des conclusions dans une procédure. Par contre, il convient de tenir compte du vice de procédure imputable à l'Etat pour répartir entre les parties succombantes les dépens des parties recourantes. Ce faisant, il y a aussi lieu de prendre en compte l'intérêt des parties à la procédure (cf. art. 220 al. 1 1^{ère} phr. Cpa). Il se justifie ainsi de faire supporter les dépens des parties recourantes à raison des trois quarts par l'Etat, un huitième par la Commune municipale de Soyhières, un seizième par la Commune bourgeoise de Soyhières et un seizième par D. Cette indemnité doit être fixée conformément aux dispositions de l'ordonnance fixant le tarif des honoraires d'avocat. Toutefois, seuls les dépens se rapportant à la procédure de recours et non ceux en lien avec la procédure d'opposition antérieure (cf. art. 226 Cpa) peuvent être mis à la charge des parties succombantes.

**PAR CES MOTIFS
LA COUR ADMINISTRATIVE**

admet

les recours, dans la mesure où ils sont recevables ;

annule

la décision d'approbation du Service de l'aménagement du territoire du 18 septembre 2012 ainsi que le plan spécial "La Grosse Fin Ouest" de la Commune de Soyhières ;

exempte

du paiement des frais de procédure la Commune municipale de Soyhières, la Commune bourgeoise de Soyhières et D. ainsi que les autres appelés en cause ;

ordonne

la restitution, dès l'entrée en force du présent arrêt, des avances effectuées par les parties recourantes ;

alloue

une indemnité de dépens :

- de CHF 6'700.- au recourant no 1
- de CHF 6'700.- aux recourants no 2
- de CHF 9'200.- aux recourantes no 3

à payer pour trois quarts par l'Etat, pour un huitième par la Commune municipale de Soyhières, pour un seizième par la Commune bourgeoise de Soyhières et pour un seizième par D. ;

informe

les parties des voies et délai de droit selon avis ci-après ;

ordonne

la notification du présent arrêt :

- au recourant no 1, par Me Jean-Marie Allimann, avocat, 2800 Delémont ;
- aux recourants no 2, par Me Jean-Marie Allimann, avocat, 2800 Delémont ;
- aux recourantes no 3, par Me Many Mann, avocat, 2800 Delémont ;
- à la Commune municipale de Soyhières, Rte de France 36, 2805 Soyhières ;
- à la Commune bourgeoise de Soyhières et à D., par Me Marco Locatelli, avocat, 2800 Delémont ;
- à la Section de l'aménagement du territoire, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont ;

- à E.;
- à F. ;
- à G.;
- à H. ;
- à I.;
- à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), Case postale, 3000 Berne ;
- à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), Case postale, 3000 Berne ;
- à l'Office fédéral de l'agriculture, Case postale 3003 Berne.

Porrentruy, le 6 décembre 2013

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE

Le président :

La greffière :

Pierre Broglin

Nathalie Brahier

Communication concernant les moyens de recours :

*Le présent arrêt peut faire l'objet, **dans les trente jours** suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.*