



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 131 / 2014

Présidente : Sylviane Liniger Odiet
Juges : Jean Moritz et Gérald Schaller
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 25 MARS 2015

en la cause liée entre

A.,

recourant,

et

le Service du développement territorial (SDT), Rue des Moulins 2, 2800 Delémont,
intimé,

relative à la décision d'approbation no 2.761b de l'intimé du 9 octobre 2014 relative au plan d'aménagement local de Courroux.

Appelée en cause : Commune mixte de Courroux, Case postale 105, 2822 Courroux.

CONSIDÉRANT

En fait :

A. Lors de la révision du plan d'aménagement local, initiée en 2008, il est apparu que la Commune de Courroux aurait besoin d'une centaine de logements supplémentaires dans les quinze ans à venir.

L'assemblée communale de Courroux a adopté le nouveau plan d'aménagement local (PAL) le 16 décembre 2013, comprenant notamment le plan de zones et le règlement communal sur les constructions. Il en ressort que la surface constructible communale est largement augmentée par rapport à la situation antérieure. Selon ce plan, les parcelles n°... et ..., d'une surface légèrement inférieure à 10'000 m² pour l'une et supérieure à 15'000 m² pour l'autre, propriété de A., jusque-là en zone agricole, sont attribuées à la zone HAa, constructible (cf. PJ 50 SDT).

- B. Par courrier du 24 mars 2014, le SDT a informé le Conseil communal de Courroux que la zone à bâtir telle que prévue par le nouveau PAL était clairement surdimensionnée par rapport aux besoins, ce qui avait déjà été signalé, et que l'affectation de certains secteurs telle que prévue par le PAL ne serait vraisemblablement pas confirmée au stade de la décision d'approbation ; tel devait en particulier être le cas du secteur HAa (PJ 27 SDT).

Le Conseil communal a pris position le 7 avril 2014, soulignant que s'il regrettait la décision du SDT s'agissant du secteur HAa, il ne s'y opposerait toutefois pas (PJ 25 SDT).

Le 11 avril 2014, le SDT a invité les propriétaires fonciers et le Conseil communal à se déterminer. Il a en particulier informé A. qu'il avait l'intention de modifier le plan de zones en supprimant le secteur HAa et toutes les références y relatives dans le règlement communal sur les constructions (PJ 23 SDT).

A. s'est exprimé le 22 avril 2014, concluant pour l'essentiel au maintien de la zone HAa, le cas échéant au renvoi du dossier à l'expéditeur pour nouvelle étude et présentation à l'assemblée communale (annexe IV recourant).

Le 5 juin 2014, le SDT a rappelé au Conseil communal de Courroux qu'à la suite de l'entrée en vigueur de la révision de la LAT le 1^{er} mai 2014, il n'était plus possible d'approuver en l'état la révision du PAL de Courroux, dès lors que toute extension de la zone à bâtir devait désormais être compensée. Dans ces circonstances, il convenait de procéder à des déclassements équivalant aux surfaces mises en zone ; sans proposition de déclassement de la part du Conseil communal, le SDT procéderait à l'approbation de la révision du PAL en supprimant toutes les extensions de la zone à bâtir (PJ 14 SDT).

S'en est suivi un échange de correspondance, dont il ressort en substance que le Conseil communal se rallie à la proposition du SDT visant à ne pas étendre la zone à bâtir (cf. PJ 11-12 SDT).

- C. Le SDT a finalement approuvé le PAL de Courroux le 9 octobre 2014, en le modifiant sur plusieurs points, de telle sorte que la surface constructible n'est pas étendue. Il a ainsi rejeté l'opposition de A., ses parcelles étant affectées à la zone agricole comme sous l'ancien PAL.
- D. A. a recouru contre cette décision par mémoire du 16 octobre 2014, concluant à son annulation et au renvoi du dossier d'approbation du PAL à l'autorité inférieure pour étude complémentaire et nouvelle approbation par l'assemblée communale de Courroux. En substance, il prétend que le SDT n'était pas compétent pour modifier les plans, mais uniquement les prescriptions. Si les plans ne sont pas conformes à la loi et à l'intérêt public, ils ne peuvent être approuvés et doivent être renvoyés à l'autorité inférieure. Le corps électoral est seul compétent pour adopter ou modifier le plan de zones. Le Conseil communal n'a en particulier pas la compétence, lors de

la procédure d'approbation, de modifier le plan de zones adopté par l'assemblée communale.

- E. Appelée en cause, la Commune de Courroux a renoncé le 4 décembre 2014 à participer activement à la procédure.
- F. Le SDT a conclu au rejet du recours le 13 janvier 2015. Il relève qu'il a la compétence de modifier le plan de zones, et non seulement les prescriptions au sens strict, contrairement à ce que soutient le recourant. Le Conseil communal n'a par ailleurs pas modifié le plan de zones mais n'a été que consulté durant la procédure d'approbation par le SDT. En raison de l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT, toute extension de la zone à bâtir doit être compensée. L'absence de compensation n'a pas permis au SDT d'approuver la révision du PAL telle qu'adoptée par l'assemblée communale de Courroux.
- G. Le recourant s'est exprimé le 26 janvier 2015, reprenant et complétant son argumentation précédente. Il souligne que le Conseil communal n'a pas respecté son devoir d'information lors de l'assemblée communale du 16 décembre 2013, en ne précisant pas que le plan de zones ne respectait pas les dispositions légales en vigueur. Quoiqu'il en soit, le SDT pouvait refuser d'approuver le PAL et le renvoyer pour nouvelle approbation par l'assemblée communale, ce qui aurait permis de respecter l'autonomie communale.

En droit :

1. La compétence de la Cour administrative découle des articles 73 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (ci-après : LCAT, RSJU 701.01) et 160 let. b Cpa.

Le recours a été déposé dans les formes et délai légaux.

S'agissant de la qualité pour recourir, il apparaît que le recourant conteste la compétence de l'intimé de modifier lui-même le plan de zones litigieux et prétend qu'il aurait dû renvoyer l'affaire aux autorités communales. Il invoque ainsi implicitement une violation de l'autonomie communale. Il se prévaut également d'une violation de l'obligation d'information lors de l'assemblée communale du 16 décembre 2013, alors qu'il n'a pas le droit de vote dans la commune. On peut se demander dans quelle mesure il est légitimé à faire valoir de tels griefs. Sur ce plan, le Tribunal fédéral a assoupli sa jurisprudence et distingue clairement la question de la qualité pour recourir des griefs au fond. Le recourant peut en effet demander que l'objet du litige soit examiné à l'aune de l'ensemble des règles de droit ayant une incidence sur sa situation juridique ou de fait, dans la mesure où le recourant pourrait en retirer un avantage pratique s'il obtenait gain de cause (ATF 138 II 191 consid. 5.2).

En l'espèce, dès lors que l'affectation de sa parcelle est remise en cause par la décision attaquée, il a qualité pour recourir, d'autant que les griefs qu'il invoque, s'ils sont bien fondés, déboucheront sur l'admission du recours et l'annulation de la décision attaquée.

2.

2.1 Dans la procédure de recours, l'objet du litige est fonction des conclusions retenues. L'objet de la contestation et l'objet du litige sont identiques lorsque la décision administrative est attaquée dans son ensemble. En revanche, lorsque le recours ne porte que sur une partie des rapports juridiques déterminés par la décision, les rapports juridiques non contestés sont certes compris dans l'objet de la contestation, mais non pas dans l'objet du litige. Les questions qui sont visées par la décision administrative, mais ne sont plus litigieuses, ne sont examinées par le juge que s'il existe un rapport de connexité étroite entre les points non contestés et l'objet du litige (ATF 136 II 457 consid. 4 = JT 2011 I 68).

2.2 Dans le cas particulier, au vu des conclusions retenues et des considérants qui suivent, il apparaît que la décision d'approbation doit être confirmée ou annulée dans son ensemble. La problématique de l'aménagement local forme ici un tout, d'autant qu'avec l'entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 de la révision de la LAT, toute extension de la zone à bâtir doit être compensée (cf. art. 38a al. 2 nLAT). L'attribution des parcelles du recourant à la zone constructible devrait le cas échéant être compensée par un déclassement d'une surface équivalente sur le territoire communal ou cantonal. L'objet du litige n'est donc ici pas limité aux parcelles du recourant mais bien à la décision d'approbation du PAL de Courroux.

3.

3.1 Il découle de l'article 46 LCAT que le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (al. 1). Le corps électoral communal est compétent pour adopter ou modifier le plan de zones et la réglementation y afférente ainsi que les plans spéciaux, sous réserve de l'alinéa 3 (al. 2).

Cette compétence confiée aux communes, solution retenue par la quasi-totalité des cantons (MOOR, Commentaire LAT, 1999, n. 54 ad art. 14), se justifie dès lors que la commune connaît au mieux les circonstances et les besoins de l'aménagement local (ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band II, 3^{ème} éd., 2010, n. 1 ad art. 55). Dans ce cadre-là, l'autorité communale se préoccupera d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol, mais devra également prendre en considération le développement de ses intérêts politiques et économiques (cf. ZAUGG/LUDWIG, n. 2 ad art. 64).

3.2

3.2.1 L'article 26 al. 1 LAT, qui prévoit qu'une autorité cantonale approuve les plans d'affectation et leurs adaptations, est concrétisé en droit cantonal aux articles 72ss LCAT. Ainsi, l'article 72 précise que les plans et prescriptions sont soumis pour adoption à l'autorité communale compétente ; celle-ci est informée du résultat des

pour parler de conciliation (al. 1). Lorsque des plans ou des prescriptions qui ont fait l'objet d'un dépôt public sont modifiés avant ou durant l'adoption ou au cours de la procédure d'approbation, les intéressés doivent en être informés et se voir offrir la possibilité de former opposition au recours ; il en est de même en ce qui concerne les modifications de peu d'importance (al. 2). Il découle de l'article 73 al. 1 que le conseil communal transmet, pour approbation, au Service de l'aménagement du territoire les plans et prescriptions adoptés. Le Service de l'aménagement du territoire vérifie l'opportunité de ces plans et prescriptions ainsi que leur conformité à la loi et à l'intérêt public ; il peut, après avoir entendu le conseil communal et les propriétaires intéressés, modifier les prescriptions qui sont contraires à ces principes ; il statue en outre sur les oppositions (art. 73 al. 2 LCAT).

- 3.2.2 L'autorité d'approbation doit examiner la légalité du plan d'affectation, notamment au regard du droit fédéral (RUCH, Commentaire LAT, 1999, n. 27 ad art. 26 ; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n. 14 ad art. 26 ; MOOR, Commentaire LAT, 1999, n. 26 ad art. 14). Elle ne donne son approbation que si les principes d'aménagement et les intérêts publics déterminants pour la planification locale seront respectés lors de la mise en œuvre du plan d'affectation. Elle peut la refuser si elle a des raisons de croire que ces exigences ne pourront pas être respectées avec certitude (RUCH, n. 12 ad art. 26). Le droit cantonal peut par ailleurs conférer le droit à l'autorité d'approbation de modifier elle-même les plans. Les modifications ne peuvent toutefois porter que sur des carences manifestes ou des défauts de planification ; elles ne doivent pas équivaloir par leurs effets à l'adoption de plans d'affectation à la place de la commune (RUCH, n. 18 ad art. 26 ; ATF 111 Ia 67 consid. 3d = JdT 1987 I 541). L'autorité cantonale ne peut en effet pas, dans le cadre du contrôle de la légalité et de l'opportunité qui lui incombe, remplacer à sa guise par ses propres normes les prescriptions édictées en procédure communale d'adoption des normes. Une telle intervention viole l'autonomie communale garantie par le droit constitutionnel. L'autorité d'approbation ne doit intervenir que si la solution adoptée par la commune lui paraît inopportune et elle ne peut imposer une autre solution que si cette dernière est mieux appropriée que la réglementation de la commune (ATF 111 Ia 67 consid. 3d = JdT 1987 I 541 ; ATF 104 Ia 131 consid. 3d = JdT 1980 I 237). Des modifications de la part de l'autorité d'approbation ne sont quoi qu'il en soit possibles que si elles portent sur des points mineurs. On considère qu'une modification est mineure lorsqu'on peut partir du principe que si elle avait été envisagée dès le début, elle n'aurait pas influencé la décision de l'autorité planificatrice. Une telle question dépend des circonstances locales ; ainsi, une modification dans une commune de grande taille peut apparaître comme mineure et ne pas représenter un intérêt public, alors qu'elle peut revêtir une importance significative dans une petite commune (ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band II, 3^{ème} éd., 2010, n. 4a ad Vorbemerkungen zu den Art. 58-63). La réduction de la zone à bâtir ne constitue clairement pas une modification mineure (ZAUGG/LUDWIG, op. cit., n. 29 ad art. 61 ; cf. également la casuistique présentée aux n. 4ss ad Vorbemerkungen zu den Art. 58-63). En outre, dès lors qu'une question essentielle est en jeu, l'accord du Conseil communal n'est pas suffisant (JAB 2001, p. 563 consid. 2b et les références). Un

renvoi, le cas échéant avec des instructions impératives, est ainsi préférable dans la plupart de cas (WALDMANN/HÄNNI, n. 10 ad art. 26 ; cf. également RUCH, n. 17 ad art. 26).

3.3

3.3.1 Il suit de ce qui précède que le SDT, en sa qualité d'autorité d'approbation, est autorisé à corriger le PAL, tant les prescriptions au sens strict que le plan de zones, sur des points mineurs. A cet égard, au vu de l'étroite corrélation entre RCC et plan de zones, celui-ci concrétisant au niveau spatial les dispositions de celui-là, il va de soi que le législateur cantonal n'entendait pas restreindre les possibilités de modification au seul RCC, comme le soutient le recourant. Le principe d'économie de procédure plaide également pour cette solution, à défaut de quoi le SDT devrait refuser son approbation et retourner le dossier aux autorités communales avec des instructions impératives visant à la correction du plan de zones compte tenu des modifications des prescriptions. Une telle façon de faire retarderait encore davantage l'entrée en vigueur des plans d'affectation, ce qui serait souvent préjudiciable à l'intérêt des communes.

3.3.2 On doit admettre que l'autorité d'approbation est également compétente lorsque la modification est impérative et qu'elle est dictée par le droit supérieur et que la Commune elle-même ne dispose d'aucune marge d'appréciation (dans ce sens : ZAUGG/LUDWIG, n. 29 ad art. 61).

4. C'est ici le lieu de relever que le 1^{er} mai 2014 est entrée en vigueur la révision partielle de la LAT, conçu comme un contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage qui visait en premier lieu à freiner la croissance des zones à bâtir (cf. Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010, p. 987). L'objectif est d'endiguer la disparition des terres cultivables et d'éviter des coûts élevés d'équipement pour les voies d'accès et les conduites d'eau et d'énergie. Les cantons disposent d'un délai de 5 ans pour adapter dans ce sens leur plan directeur. Dans l'intervalle, il découle des articles 38a al. 2 LAT et 52a al. 2 let. a OAT qu'un classement en zone à bâtir ne peut être approuvé, sauf exceptions précisées aux lettres b et c non réalisées en l'espèce, que si une surface au moins équivalente a été déclassée dans le canton depuis l'entrée en vigueur de cette disposition ou est déclassée par la même décision. C'est donc un moratoire sur la taille totale des zones à bâtir dans le canton qui est institué. Une mise en zone reste possible si elle est compensée par un déclassé antérieur ou simultané de surface équivalent sur les zones à bâtir (cf. art. 52a al. 2 let. a OAT ; Raphaël MAHAIM, *Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire*, Genève, Zurich, Bâle 2014, p. 613).

5.

5.1 Le PAL adopté par l'assemblée communale le 16 décembre 2013 étend la zone à bâtir par rapport à l'ancien PAL. Or, au vu de l'article 38a let. a LAT, l'extension de la zone à bâtir de Courroux ne pouvait se faire que si une surface équivalente était déclassée sur le territoire communal ou cantonal. Dans ces circonstances, le SDT a

consulté le Conseil communal de Courroux, qui n'a pas clairement pris position. L'autorité cantonale a ainsi modifié de son propre chef le PAL litigieux en supprimant toutes les extensions prévues de la zone à bâtir, en particulier la zone HAa, qui devait abriter au moins 30 logements, la zone HAb, portant sur 15 logements (cf. art. 109 al. 2 du règlement communal sur les constructions du 16 décembre 2013 ; RCC), ainsi que la zone HBb, qui possédait un potentiel d'accueil estimé au minimum à 225 logements (art. 126 al. 2 let. b RCC). La modification est ainsi extrêmement importante. L'intimé n'avait toutefois pas d'autre choix pour pouvoir approuver le PAL litigieux. L'approbation du PAL sans modification aurait été illégale eu égard à la teneur de l'article 38a LAT. On ne saurait ainsi considérer que le SDT a fait œuvre de planificateur à la place de la Commune, dès lors qu'il n'y avait aucune marge de manœuvre compte tenu des nouvelles exigences légales. Le refus de son approbation et un renvoi à la Commune n'aurait pas débouché sur une autre solution. A cet égard, même une reprise de la procédure ab initio déboucherait sur une solution peu ou prou identique à celle qui a été retenue. On ne voit pas quelles parcelles constructibles pourraient être dézonées pour permettre une compensation, compte tenu de la surface des parcelles en question, à savoir de l'ordre de 10'000 m² pour l'une et de 15'000 m² pour l'autre. A cet égard, les parcelles 352 et 4356, qu'il avait durant un temps été sérieusement envisagé de déclasser (cf. PJ 29 SDT ; lettre de la Section de l'aménagement du territoire au Conseil communal du 10 octobre 2013), ont été maintenues en zone dès lors que des projets devraient s'y concrétiser à moyen terme (PJ 14 SDT), la parcelle 352 ayant une surface de 5'604 m² et la parcelle 4356 de 936 m². Par ailleurs, en l'état, il est manifeste qu'aucune autre commune jurassienne n'est prête à concéder un dézonage sans compensation aucune et que les démarches entreprises dans ce sens par l'appelée en cause ont été vaines, ainsi que cela ressort en particulier de la lettre de la Commune de Courroux à l'intimé du 8 juillet 2014 (PJ 11 SDT).

En d'autres termes, la solution retenue par le SDT était la seule envisageable, de sorte que son intervention respecte le cadre légal, ainsi que cela ressort de la doctrine et de la jurisprudence précitées (cf. consid. 3). Il suit de ce qui précède que l'intimé n'a pas outrepassé ses compétences en supprimant toute extension de la zone à bâtir.

6. Le recourant se plaint d'une violation de l'obligation d'information lors de l'assemblée communale au cours de laquelle le PAL a été approuvé, dès lors que le surdimensionnement en tant que motif de refus d'approbation par le SDT n'a pas été évoqué.
- 6.1 Conformément à l'article 4 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la présente loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (al. 1). Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (al. 2). En droit cantonal, l'article 43 al. 1 LCAT précise que les autorités cantonales, régionales et communales fournissent à la population

une information complète au sujet des plans, des objectifs et du déroulement des travaux d'aménagement.

- 6.2 Il ressort du procès-verbal de l'assemblée communale du 16 décembre 2013, à laquelle le recourant a assisté, que lors de la présentation du dossier, les perspectives temporelles du PAL, de 10 à 15 ans, ont été exposées (p. 5, 7, 9, 10), que la problématique du surdimensionnement a été évoquée (cf. p. 8), d'autant que les besoins reconnus pour une centaine de logements ont été mentionnés (p. 6), alors que la seule zone à bâtir des Contours/Centre devait, selon les participants à l'assemblée, générer « 500 à 600 habitants ». La portée d'un tel projet compte tenu de la population actuelle de Courroux a été remise en cause (p. 10, 11). La problématique des besoins en logement a ainsi été largement mise en exergue. La suite de la procédure, dès lors que le PAL avait été approuvé par le corps électoral, a par ailleurs été expliquée (p. 14). Le recourant a en outre été personnellement avisé par l'intimé du surdimensionnement de la zone à bâtir (PJ 23 SDT).

Il sied également de relever que les modifications litigieuses du PAL auxquelles il a finalement été procédé résultent non pas du surdimensionnement de la zone à bâtir en tant que tel mais de l'entrée en vigueur de l'article 38a LAT.

Pour le surplus, les exigences d'information et de participation au sens des articles 4 LAT et 43 al. 1 LCAT ont été pleinement respectées (cf. sur cette problématique, MUGGLI, Commentaire LAT, 1999, ad art. 4, ainsi que ZAUGG/LUDWIG, ad art. 58).

On ne saurait dès lors considérer que l'assemblée communale a voté sur le PAL sur des bases erronées et que cela devrait déboucher sur l'annulation de la décision du SDT.

7. Il suit de ce qui précède que le recours doit être rejeté.
8. Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de la procédure.

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens. L'intimé n'y a pas droit en vertu de l'article 230 al. 1 Cpa, tandis que le recourant succombe. L'appelée en cause n'a pas participé activement à la procédure.

**PAR CES MOTIFS
LA COUR ADMINISTRATIVE**

rejette

le recours ;

met

les frais de la procédure, par CHF 1'500.-, à charge du recourant, à prélever sur son avance ;

n'alloue pas

de dépens ;

informe

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

ordonne

la notification du présent arrêt :

- au recourant ;
- à l'intimé, le Service du développement territorial, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont ;
- à l'appelée en cause, la Commune de Courroux, CP 105, 2822 Courroux ;
- à l'Office fédéral du développement territorial, Case postale, 3003 Berne.

Porrentruy, le 25 mars 2015

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE

La présidente :

La greffière :

Sylviane Liniger Odiet

Gladys Winkler Docourt

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.