Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.16/2003/svc
1P.56/2003

Arrêt du 9 janvier 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Féraud et Fonjallaz.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
A._____,
X._____ SA,
B._____,
C._____,
D._____,
recourants, tous représentés par Me Pierre-Alexandre Schlaeppi, avocat,

contre

Commune de Grandson, 1422 Grandson, représentée par Me Denis Sulliger, avocat,
Département des infrastructures du canton de Vaud, place de la Riponne 10, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
plan de quartier "Aux Combes",

recours de droit administratif et de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du
12 décembre 2002.

Faits:
A.
A._____ et B._____ sont propriétaires pour moitié de la parcelle n°xxx du registre foncier de la Commune de Grandson, au lieu-dit "Aux Combes"; E._____ est propriétaire de la parcelle n°yyy, qui fait l'objet d'une convention sous seing privé avec A._____, la société X._____ SA et B._____; la parcelle n°zzz est propriété pour moitié de C._____ et pour l'autre moitié de A._____, B._____ et D._____ (ci-après: A._____ et consorts). Ces parcelles non bâties, d'une surface totale de 27'521 mètres carrés, sont situées entre la zone de villas du hameau des Tuileries, à l'ouest, et le ruisseau du Rio des Combes et son cordon boisé, à l'est, sur un coteau jadis planté en vignes, dont la pente est orientée en aval vers la route cantonale et le lac de Neuchâtel. Elles sont classées en zone intermédiaire en vertu du plan des zones communal adopté par le Conseil communal de Grandson le 25 novembre 1982 et approuvé par le Conseil d'Etat vaudois le 18 avril 1984. Selon l'art. 57 du règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions (RPE), approuvé le même jour, les zones intermédiaires s'étendent aux terrains dont l'affectation sera définie ultérieurement (al. 1). En tant que telles, ces
zones sont inconstructibles; cependant des plans d'extension partiels ou des plans de quartier peuvent être établis, dans les limites fixées par l'art. 25ter de la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire du 5 février 1941 (LCAT) et à la condition que la municipalité procède, dans la règle, par péréquation réelle

(al. 2).
Du 1er novembre au 2 décembre 1996, la Municipalité de Grandson a mis à l'enquête publique le projet de plan de quartier "Aux Combes" et son règlement d'application. Ce plan, qui s'étend aux parcelles nos xxx, yyy et zzz, est le fruit de diverses études entreprises à partir de 1986 en collaboration avec la Municipalité de Grandson et les autorités cantonales compétentes. Il permettrait la construction de deux rangées de six petits immeubles locatifs à toit plat, comprenant une centaine de logements pour une population de quelque 240 habitants. Ce projet a suscité de nombreuses oppositions, dont certaines mettaient en cause la constructibilité du secteur.
Le 26 mai 1999, la Municipalité de Grandson a établi un préavis au terme duquel il invitait le Conseil communal à adopter le plan de quartier "Aux Combes" et son règlement d'application et à accepter ses propositions de réponses aux opposants et intervenants.
La Commission communale d'urbanisme a rendu son rapport le 16 juin 1999, après avoir entendu le représentant de la Municipalité de Grandson et les auteurs du projet; la majorité de ses membres s'est prononcée contre la constructibilité du secteur et a recommandé au Conseil communal de renoncer à la légalisation du plan de quartier et de refuser le préavis municipal. Elle relevait que la sensibilité de la population aux aspects de protection du paysage avait très fortement augmenté depuis 1981 et qu'il n'était pas adéquat de transformer de manière profonde et durable le patrimoine communal sur la seule base de considérations urbanistiques d'alors. Elle a en outre estimé que l'augmentation démographique induite par le projet ne répondait pas aux critères d'un développement urbanistique harmonieux, eu égard à l'impact sur les infrastructures scolaires, la circulation et l'équipement, et qu'il convenait d'établir un plan directeur avant de légaliser tout autre plan de quartier. Enfin, elle a jugé nécessaire de préserver la césure existant entre le quartier des Tuileries et Grandson, de façon à conserver le caractère d'agglomération distincte des deux bourgs. Au terme d'un rapport séparé, une minorité des membres de la commission
recommandait l'adoption du préavis municipal relatif au plan de quartier "Aux Combes".
Le Conseil communal de Grandson s'est réuni une première fois le 24 juin 1999 pour débattre de cet objet. Certains conseillers ont alors demandé une information plus complète sur le développement de la commune, préalablement à toute décision. Le 27 octobre 1999, la Municipalité de Grandson a complété son préavis par un document intitulé "Orientations directrices préalables" du plan directeur communal, daté d'octobre 1999. Ce document fait une synthèse de l'évolution démographique de la Commune de Grandson, des réserves de terrains en zone à bâtir et des concepts d'urbanisation. Au terme de ce complément, la Municipalité de Grandson recommandait l'adoption du préavis municipal du 26 mai 1999.
Statuant dans sa séance du 18 novembre 1999, le Conseil communal de Grandson a refusé d'adopter le plan de quartier "Aux Combes" et son règlement d'application.
Par décision du 13 juin 2002, le Département des infrastructures du canton de Vaud (ci-après: le Département des infrastructures) a admis le recours formé par A._____ et consorts contre la décision du Conseil communal de Grandson, qu'il a annulée, et renvoyé le dossier à cette autorité pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Il a retenu que le législatif communal avait violé le droit d'être entendus des propriétaires intéressés en refusant d'approuver le plan pour un motif non prévisible et que cette violation ne pouvait pas être réparée en instance de recours. Se prononçant sur le fond du litige, il a estimé que la pesée des intérêts en présence tenait insuffisamment compte de l'aspect régional du plan et de la volonté de la commune de développer le potentiel d'habitants, qu'elle se fondait sur certaines affirmations erronées et qu'elle laissait d'autres aspects dans l'incertitude, tels que les conséquences du plan sur l'équipement général et l'évaluation des besoins en surface à bâtir pour les quinze prochaines années. Il a dès lors renvoyé le dossier au Conseil communal de Grandson pour complément d'instruction et nouvelle décision, en l'invitant à vérifier que la Commission communale d'urbanisme appelée à
statuer sur le nouveau projet soit constituée de manière conforme au règlement du Conseil communal de Grandson.
Par arrêt du 12 décembre 2002, le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale) a admis le recours interjeté par la Commune de Grandson contre cette décision qu'il a réformée en ce sens que la décision du Conseil communal de Grandson du 18 novembre 1999 refusant d'approuver le plan de quartier "Aux Combes" est maintenue. Il a estimé que la procédure suivie en l'espèce respectait les dispositions topiques du droit cantonal et les standards minimaux découlant de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droit d'être entendu. Il a considéré que le dossier constitué à l'intention du Conseil communal était conforme aux exigences légales et que le Département des infrastructures aurait pu le

compléter s'il l'estimait nécessaire. Il a jugé que le refus d'adopter le plan de quartier se fondait sur des motifs pertinents sous l'angle de l'aménagement du territoire et ne résultait pas d'un abus du pouvoir d'appréciation. Il a également admis que les propriétaires concernés ne pouvaient se prévaloir de leur bonne foi pour conclure à l'adoption du plan de quartier litigieux, en l'absence d'assurances formelles de la part du Conseil communal quant à l'affectation du secteur en zone
constructible. Il a enfin refusé d'annuler la décision prise par cette autorité sous prétexte que deux membres de la Commission communale d'urbanisme et du Conseil communal étaient directement concernés par le plan litigieux et avaient participé au vote.
B.
Contre cet arrêt, A._____ et consorts ont formé un recours de droit administratif et un recours de droit public; dans le cadre du recours de droit administratif, ils demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif du 12 décembre 2002 et de confirmer la décision du Département des infrastructures du 13 juin 2002. Ils se plaignent en substance d'une violation des art. 33 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 29 al. 2 Cst., des principes d'aménagement du territoire découlant des art. 1 à 3 et 15 LAT et des règles de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. Dans le cadre du recours de droit public, A._____ et consorts concluent à l'annulation de l'arrêt attaqué. Ils dénoncent une violation de leur droit d'être entendus, garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., de leur droit à l'égalité de traitement, consacré à l'art. 8 Cst., et du principe de la bonne foi ancré à l'art. 9 Cst.
Le Tribunal administratif conclut au rejet des recours. La Commune de Grandson propose de déclarer irrecevable le recours de droit administratif et de rejeter le recours de droit public. Le Département des infrastructures s'en remet à justice. Invité à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial n'a pas déposé d'observations.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 I 185 consid. 1 p. 188; 129 II 225 consid. 1 p. 227 et la jurisprudence citée). Les recourants ont formé, dans une même écriture, un recours de droit public et un recours de droit administratif. Cette manière de procéder est admise par la jurisprudence; toutefois, en vertu de la règle de la subsidiarité du recours de droit public énoncée à l'art. 84 al. 2 OJ, il convient de vérifier en premier lieu la recevabilité du recours de droit administratif (ATF 128 II 13 consid. 1a p. 16; 126 I 97 consid. 1c p. 101).
1.1 Le recours est dirigé contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale qui confirme le refus d'adopter un plan de quartier communal. En vertu de l'art. 34 al. 1 et 3 LAT, seul le recours de droit public est en principe ouvert contre une telle décision dans la mesure où celle-ci ne porte pas sur l'application des art. 5 et 24 à 24d LAT. La jurisprudence admet cependant qu'elle puisse faire l'objet d'un recours de droit administratif, lorsque l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement ou d'autres prescriptions fédérales spéciales directement applicables est en jeu (ATF 125 II 10 consid. 2a p. 13; 123 II 88 consid. 1a p. 91, 231 consid. 2 p. 233; 121 II 72 consid. 1b p. 75 et les arrêts cités). Tel n'est pas le cas en l'occurrence. La violation de l'art. 33 LAT ne peut être dénoncée dans le cadre d'un recours de droit administratif que lorsque cette voie est ouverte sur le fond en vertu de l'art. 34 al. 1 LAT et de la jurisprudence rendue en application de cette disposition (ATF 125 II 10 consid. 2b p. 14 et les arrêts cités). Il en va de même des griefs relatifs à l'application des principes du droit fédéral régissant l'aménagement du territoire (cf. ATF 115 Ib 383 consid. 1a in fine p. 386) et à une prétendue violation des droits constitutionnels, tels que le droit d'être entendu ou le droit d'être protégé dans sa bonne foi (ATF 125 II 1 consid. 2a p. 5; 123 II 8 consid. 2 p. 11; 122 II 373 consid. 1b p. 375; 122 IV 8 consid. 1b p. 11 et les arrêts cités). La voie du recours de droit administratif n'est donc pas ouverte en l'occurrence. En revanche, le recours de droit public est recevable, du moins quant à son objet.
1.2 Les recourants sont tous propriétaires ou copropriétaires de l'une ou l'autre des parcelles comprises dans le périmètre du plan de quartier litigieux; à ce titre, ils ont qualité pour agir, au sens de l'art. 88 OJ, contre l'arrêt attaqué qui confirme une décision du Conseil communal de Grandson refusant d'approuver ce plan. Les autres conditions de recevabilité du recours de droit public sont par ailleurs réunies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.
2.
Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants voient une violation de

leur droit d'être entendus garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. dans le fait qu'ils n'ont pas eu l'occasion de faire valoir leur point de vue sur l'inconstructibilité de leurs parcelles devant le Conseil communal de Grandson avant que celui-ci ne statue. La cour cantonale aurait par ailleurs fait preuve d'arbitraire et violé leur droit à l'égalité de traitement en considérant que le refus pur et simple d'adopter le plan de quartier "Aux Combes" ne constituait pas une modification, au sens de l'art. 58 al. 5 LATC, qui devait faire l'objet d'une enquête publique complémentaire.

2.1 La portée du droit d'être entendu et les modalités de sa mise en oeuvre sont tout d'abord déterminées par la législation cantonale, dont le Tribunal fédéral revoit l'application et l'interprétation sous l'angle de l'arbitraire. Il examine en revanche librement si les garanties minimales consacrées par le droit constitutionnel fédéral ont été respectées (ATF 128 II 311 consid. 2.1 p. 315; 126 I 15 consid. 2a p. 16; 125 I 257 consid. 3a p. 259; 124 I 49 consid. 3a p. 51 et les arrêts cités).

2.2 L'art. 57 LATC dispose qu'au plus tard trois mois après réception des observations du département, le plan est soumis à l'enquête publique pendant une durée de trente jours (al. 1 première phrase). Les oppositions et les observations auxquelles donne lieu le projet sont déposées par écrit au greffe municipal ou postées à son adresse durant le délai d'enquête (al. 3). L'art. 58 LATC prévoit qu'après la fin de l'enquête publique, la municipalité peut encore entendre les opposants (al. 1). Elle établit à l'intention du conseil de la commune un préavis contenant un résumé des oppositions et des propositions de réponse à chacune d'elles. Les conclusions du préavis indiquent s'il y a lieu les modifications proposées au projet soumis à l'enquête (al. 2). Le conseil de la commune se prononce dans un délai de six mois dès la clôture de l'enquête publique (al. 3). Lorsque le conseil adopte le projet sans modification susceptible de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, le dossier est adressé sans délai par la municipalité au Service de l'aménagement du territoire en vue de son approbation par le Département des infrastructures (al. 4). Si le conseil apporte des modifications plus importantes, celles-ci sont soumises à une
enquête publique complémentaire de trente jours, après l'examen préalable du Service de l'aménagement du territoire. Les oppositions ne sont alors recevables que dans la mesure où elles visent les modifications mises à l'enquête publique. Le conseil de la commune adopte le projet dans un délai de six mois dès la clôture de l'enquête publique complémentaire (al. 5). Ces dispositions sont applicables à l'adoption d'un plan de quartier en vertu de l'art. 67 al. 3 LATC.

2.3 L'art. 58 al. 5 LATC, auquel se réfèrent les recourants, prévoit que les modifications apportées au plan de quartier sont soumises à un nouvel examen préalable des services de l'Etat et à une enquête publique complémentaire. Cette disposition tend à sauvegarder les intérêts des propriétaires qui n'ont pas fait opposition parce que le plan soumis à l'enquête leur donnait satisfaction (Bulletin du Grand Conseil, séance du 13 novembre 1985, p. 480). Selon son texte clair, une enquête publique complémentaire n'est requise qu'en présence de modifications importantes du plan; elle porte par ailleurs uniquement sur ces modifications. En l'espèce, le Conseil communal de Grandson n'a pas modifié le plan de quartier "Aux Combes", mais il l'a refusé dans son intégralité. Il était non seulement soutenable, mais adéquat de ne pas assimiler le refus pur et simple d'approuver le plan de quartier à une modification essentielle de celui-ci. Le refus du plan de quartier correspond en effet au maintien du statu quo. Dès lors, on ne voit pas quel aurait été l'objet de l'enquête publique complémentaire en application de l'art. 58 al. 5 LATC. Pour le surplus, les recourants ne font valoir aucune disposition du droit cantonal ou du règlement du
Conseil communal de Grandson qui conférerait aux propriétaires intéressés le droit de s'exprimer lors de la séance du Conseil communal consacrée à l'adoption du plan de quartier ou de déposer, préalablement à cette séance, des observations écrites à propos des oppositions ou des préavis de la Municipalité de Grandson et de la Commission communale d'urbanisme. De même, on cherche en vain une disposition qui obligerait le Conseil communal, qui envisage de refuser l'adoption d'un plan de quartier sans lui apporter de modification, à ajourner sa décision définitive pour permettre aux propriétaires concernés de se déterminer à ce sujet.

2.4 Les recourants prétendent que l'absence même de toute possibilité de s'exprimer devant l'autorité qui envisage de refuser purement et simplement un plan de quartier, avant qu'elle ne statue, serait contraire aux garanties minimales du droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst.

Selon la jurisprudence rendue en application des art. 4 aCst. et 33 LAT, mais qui garde toute sa valeur sous l'angle de l'art. 29 al. 2 Cst., le propriétaire d'un bien-fonds inclus dans le périmètre d'un plan d'affectation a le droit d'être entendu individuellement de manière appropriée dans la procédure de modification d'un plan de zones communal, avant qu'une décision définitive ne soit prise au sujet de son bien-fonds (ATF 119 Ia

141 consid. 5c/bb p. 150; 114 Ia 233 consid. 2cb p. 238; 111 Ia 164 consid. 2c p. 168). Il suffit cependant que les propriétaires touchés par la modification du plan puissent faire valoir leurs objections par la voie soit de l'opposition, soit du recours, auprès d'une autorité cantonale ou communale disposant d'un plein pouvoir d'examen, ce qui est le cas en l'espèce du Département des infrastructures (cf. art. 60a al. 2 LATC; ATF 119 Ia 141 consid. 5c/bb p. 150; 114 Ia 233 consid. 2cc p. 239). Les recourants se réfèrent en vain à l'arrêt paru aux ATF 111 Ia 164. Même si l'on voulait déduire de cet arrêt une obligation générale pour les cantons de soumettre à une enquête publique complémentaire toute modification sensible d'un plan d'affectation afin de ménager le droit d'être entendus des
propriétaires concernés et des tiers intéressés (cf. arrêt 1P.196/1998 du 14 mai 1998, consid. 5b), une telle procédure n'entrerait pas en considération en l'espèce pour les raisons évoquées ci-dessus en relation avec l'art. 58 al. 5 LATC; pour le surplus, l'autorité compétente en matière de plan d'affectation n'est pas tenue, en vertu du droit fédéral, d'entendre les propriétaires intéressés lorsqu'elle envisage de refuser purement et simplement d'adopter le plan de quartier qui lui est soumis. Une telle faculté est laissée à la libre appréciation des cantons, en charge de la procédure administrative (art. 10 LAT). De même, le droit fédéral n'impose pas à la Commission communale chargée d'étudier le plan d'entendre les opposants ou les propriétaires concernés avant de prendre sa décision (arrêt 1P.347/1990 du 19 avril 1990, consid. 4c), ce qui a de toute manière été le cas en l'espèce. Quant au grief tiré d'une inégalité de traitement avec les opposants, il est sans fondement, car les propriétaires intéressés ont pu faire valoir leur point de vue sur l'aménagement du secteur dans le cadre de l'élaboration du plan de quartier, puis devant la Commission communale d'urbanisme. On observera enfin que la situation des propriétaires
concernés est différente selon que le plan de quartier est seulement modifié ou qu'il est purement et simplement refusé. Dans le premier cas de figure, il se justifie de leur donner l'occasion de s'exprimer sur les modifications apportées au plan, faute de quoi celles-ci pourraient entrer en vigueur sans qu'ils aient pu se déterminer à leur propos. En revanche, ce risque n'existe pas en cas de refus pur et simple du plan; dans cette hypothèse, le droit d'être entendus des propriétaires concernés est suffisamment garanti par la possibilité qui leur est reconnue de recourir contre un refus injustifié du Conseil communal d'adopter le plan de quartier qui lui est soumis devant le Département des infrastructures, lequel statue tant en légalité qu'en opportunité.
3.
Les recourants reprochent au Tribunal administratif d'avoir abusé de son pouvoir d'appréciation en se bornant à constater que la décision du Conseil communal de Grandson refusant d'approuver le plan de quartier "Aux Combes" reposait sur des motifs objectifs et pertinents sous l'angle de l'aménagement du territoire, sans examiner si elle était compatible avec les lignes directrices communales et avec le principe de la stabilité des plans.
3.1 Les plans de quartier sont soumis à une enquête publique (art. 57 al. 1 et 67 al. 3 LATC). Le législatif communal statue sur les oppositions formées durant l'enquête publique dans un délai de six mois (art. 58 et 59 LATC). Tout opposant dispose d'un délai de dix jours pour déposer un recours motivé auprès du Département des infrastructures tendant au réexamen de son opposition (art. 60 LATC). Ce dernier statue sur les recours tant en légalité qu'en opportunité dans un délai de six mois. En règle générale, il se prononce en même temps sur l'approbation du plan et du règlement. Il peut approuver le projet, l'approuver partiellement ou l'écarter. Dans ce cadre, il jouit d'un libre pouvoir d'examen (art. 60a al. 2 et 61 al. 1 LATC). Le Département des infrastructures est tenu de vérifier si le plan de quartier et le règlement qui lui est annexé respectent les objectifs d'aménagement de la commune et les principes applicables à l'extension de la zone à bâtir et, accessoirement dans le plan directeur cantonal (cf. art. 48 al. 2 et 66 al. 1 LATC; Bulletin du Grand Conseil, session de mai 1987, p. 139 à 146; voir aussi, ATF 121 II 72 consid. 3 p. 79; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne
1981, n. 7 ad art. 26 LAT; Benjamin Ruch, Commentaire LAT, Zurich 1999, ch. 27 ad art. 26, p. 10; Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 42). Il en va de même du Tribunal administratif saisi d'un recours contre la décision du Département des infrastructures, étant précisé que le contrôle exercé par cette autorité est limité à la légalité (cf. art. 36 let. a de la loi cantonale sur la juridiction et la procédure administratives en relation avec l'art. 61 al. 2 LATC).
3.2 Les recourants se réfèrent en vain au principe de la stabilité des plans garanti à l'art. 21 al. 2 LAT. Vu le laps de temps écoulé depuis l'adoption du plan des zones communal, en novembre 1982, et l'établissement du plan directeur "Aux Combes", en mai 1984, le Conseil communal de Grandson pouvait, sans violer cette disposition, réexaminer la nécessité de classer en zone à bâtir le secteur des Combes et se prévaloir sur ce point

d'une conception différente de celle qu'il avait alors pour s'opposer au projet. La situation de fait et de droit peut en effet évoluer en quinze ans et l'autorité de planification doit être en mesure de s'opposer à un projet qui irait à l'encontre des intérêts actuels de la commune (ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198; 119 Ib 138 consid. 4e p. 145). Le fait que la procédure d'élaboration du plan de quartier a duré un temps relativement important n'est pas imputable au Conseil communal de Grandson et ne saurait lui être opposé pour faire obstacle à une éventuelle révision de la planification. Il reste ainsi à examiner si les motifs invoqués pour refuser l'adoption du plan de quartier "Aux Combes" sont admissibles.

3.3 Le transfert d'un bien-fonds classé en zone intermédiaire dans une zone à bâtir suppose que soient réunies les conditions posées à l'art. 15 LAT. Selon les "orientations directrices préalables" du plan directeur communal, établies en octobre 1999, le territoire communal offre en l'état, abstraction faite du plan de quartier litigieux, des réserves de terrains à bâtir pour quelque 936 habitants, qui permettrait en principe de répondre à l'augmentation prévisible de la population pour les quinze prochaines années. Pour les autorités communales, il s'agirait toutefois d'une capacité théorique dès lors que, hormis trois plans de quartier récemment adoptés, ces réserves existaient déjà en 1990 et n'ont que faiblement été utilisées. Le Département des infrastructures a pour sa part tenu compte d'un développement possible de 350 habitants, ce qui ne suffirait pas à répondre aux besoins des quinze prochaines années. Cette question peut rester indécise. Une forte demande en logements de type résidentiel ne justifie pas à elle seule le classement ou le maintien d'une parcelle en zone constructible. Le besoin en terrains constructibles ne peut pas en effet à lui seul déterminer la taille de la zone à bâtir. Il doit au contraire être mis
en balance avec les autres objectifs de l'aménagement du territoire, tels que le développement organisé de l'urbanisation, la protection de la nature et des sites, la protection de l'environnement ou le maintien d'espaces agricoles, dans le cadre d'une pesée globale des intérêts (ATF 117 Ia 434 consid. 3f p. 438/439; 116 Ia 328 consid. 4c p. 334; cf. Alexandre Flückiger, Commentaire LAT, Zurich 1999, n. 81 à 88 ad art. 15, p. 31 à 33).

3.4 En l'occurrence, le Conseil communal de Grandson a motivé son refus d'approuver le plan de quartier "Aux Combes" par le fait que l'augmentation démographique induite par le projet dans la commune et, plus particulièrement, dans le secteur des Tuileries, ne répondait pas aux critères d'un développement urbanistique harmonieux, eu égard à l'impact sur les infrastructures scolaires, la circulation et l'équipement, et qu'il convenait d'établir un plan directeur avant de légaliser tout autre plan de quartier. La volonté du législatif communal de maîtriser la croissance et le développement démographique de la commune est un motif admissible pour s'opposer au classement d'un secteur en zone constructible selon la jurisprudence (ATF 118 Ia 151 consid. 4d p. 158; 117 Ia 430 consid. 4c p. 434; 116 Ia 328 consid. 4c p. 333; 114 Ia 364 consid. 4 p. 370; cf. Alexandre Flückiger, op. cit., n. 81 ad art. 15, p. 31). Elle n'est pas nécessairement en contradiction avec le statut de centre régional dévolu à la localité de Grandson par le plan directeur cantonal, dans la mesure où il existe sur le territoire communal d'autres zones intermédiaires, voire d'autres secteurs sis actuellement en zone agricole, qui pourraient également se prêter à la
construction. A tout le moins, le refus du Conseil communal de Grandson de permettre en l'état le passage en zone constructible du secteur des Combes, que postulerait l'adoption du plan de quartier litigieux, jusqu'à l'adoption d'un plan directeur précisant les zones à bâtir en priorité sur le territoire communal, repose sur un motif objectif pertinent.

3.5 Le Conseil communal de Grandson a également fait valoir l'intérêt public lié au maintien d'une césure marquée entre le hameau des Tuileries et le bourg de Grandson, de façon à conserver le caractère d'agglomération distincte des deux bourgs. La protection de la nature et du paysage fait partie des intérêts publics qui doivent être pris en considération par l'autorité de planification, conformément à l'art. 3 al. 2 LAT. De ce point de vue, le refus du Conseil communal de Grandson d'adopter le plan de quartier se fonde sur un motif pertinent, même si la préservation du secteur des Combes de toute construction n'est peut-être pas absolument nécessaire au maintien d'une césure suffisante entre le quartier des Tuileries et le bourg de Grandson. Les auteurs des "orientations directrices préalables" du plan directeur communal, établies en octobre 1999, vont d'ailleurs dans le même sens puisque, de leur point de vue, la zone à préserver de toute construction devrait idéalement correspondre à la configuration actuelle, car la coupure doit être suffisamment importante pour être à l'échelle des espaces urbanisés et d'une perception dynamique lors d'un parcours en automobile. S'ils admettent une extension de l'urbanisation dans le secteur
allant des Tuileries au Rio des Combes, c'est essentiellement au vu des engagements pris à ce jour vis-à-vis des propriétaires recourants. La volonté de ménager une césure entre le hameau des Tuileries et le bourg de Grand-

son répond donc également à un intérêt public digne de considération, propre à faire obstacle à l'adoption du plan de quartier. On ne saurait dire que la décision du Conseil communal de Grandson était dénuée de toute justification raisonnable. Le recours doit donc également être rejeté sur ce point.
4.
Les recourants invoquent enfin une violation du principe de la bonne foi déduit de l'art. 9 Cst. Selon eux, le Conseil communal de Grandson aurait passé outre les assurances qui leur auraient été données quant à la constructibilité du secteur des Combes lors de l'adoption du plan des zones, en novembre 1982, dans le cadre des lignes directrices adoptées en 1984, puis à diverses reprises par l'intermédiaire de la Commission communale d'urbanisme lors de l'élaboration du plan de quartier.
4.1 Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 122 II
113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées).
4.2 Dans le cas présent, le classement des parcelles nos xxx, yyy et zzz en zone intermédiaire dans le cadre du plan des zones communal adopté en novembre 1982, complété en mai 1984 par le plan directeur "Aux Combes", n'offrait aucune garantie quant à leur constructibilité à long terme; tout au plus, il permettait aux recourants d'établir un plan de quartier répondant aux exigences de l'art. 66 LATC, conformément aux art. 57 al. 2 RPE et 51 al. 1 LATC, sans qu'ils puissent se prévaloir d'un droit à son adoption (ATF 111 Ia 67 consid. 3c p. 69; Manuel Bianchi, op. cit. p. 172). Le plan des zones était au surplus sujet à révision en fonction de l'écoulement du temps et de l'évolution des circonstances en vertu de l'art. 21 al. 2 LAT. Il n'était donc nullement établi que les parcelles seraient intégrées dans une zone constructible à l'échéance du délai de quinze ans de l'art. 48 al. 2 LATC, mais qu'elles pouvaient au contraire être classées en zone agricole ou dans une zone protégée, selon les besoins de la commune en terrains à bâtir et les intérêts publics en jeu. Il importe peu à cet égard que l'élaboration du plan de quartier ait commencé en 1986. Seule est décisive à cet égard la date à laquelle il a été soumis au Conseil
communal de Grandson pour approbation. Dans ces conditions, l'inclusion des parcelles en zone intermédiaire entérinée par cette autorité en novembre 1982 ne constituait nullement une assurance ou une promesse faite aux propriétaires des biens-fonds situés à l'intérieur de son périmètre quant à l'adoption ultérieure du plan de quartier, si celui-ci était présenté peu avant l'échéance du délai de quinze ans. En outre, pour les raisons évoquées au considérant précédent, le temps écoulé depuis l'adoption du plan de zones et l'établissement du plan directeur "Aux Combes" permettait à cette autorité de refuser le plan pour des motifs pertinents et sans violer les règles de la bonne foi. Enfin, dès lors que la Commission communale d'urbanisme n'est pas compétente pour adopter le plan de quartier, il importe peu que celle-ci ait changé d'avis quant à la constructibilité du secteur des Combes au cours de la procédure d'élaboration du plan de quartier.
Le grief tiré de la violation du principe de la bonne foi est ainsi mal fondé.
5.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours de droit public, dans la mesure où il est recevable, aux frais des recourants qui succombent (art. 156 al. 1 OJ). Ces derniers verseront une indemnité de dépens à la Commune de Grandson qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit administratif est irrecevable.
2.

Le recours de droit public est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
3.
Un émolument judiciaire de 4'000 fr. est mis à la charge des recourants.
4.
Une indemnité de 2'000 fr. est allouée à la Commune de Grandson à titre de dépens, à la charge des recourants, solidairement entre eux.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Département des infrastructures et au Tribunal administratif du canton de Vaud, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.
Lausanne, le 9 janvier 2004
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: