



## RECUEIL DE JURISPRUDENCE (RJ)

INSTANCE: TRIBUNAL FÉDÉRAL

ARRÊT: 1C\_296/2020

DATE DU JUGEMENT: 08.07.2021

RÉSUMÉ DANS: RJ ESPACESUISSE N° 6161

# EspaceSuisse

Verband für Raumplanung

Association pour l'aménagement du territoire

Associazione per la pianificazione del territorio

Associazion per la planisaziun dal territori

ARRÊT TF 1C\_296/2020

## CONTRÔLE INCIDENT D'UN PLAN ET ISOS

Un contrôle incident de la planification se justifie en l'espèce, le plan d'affectation de 1979 étant inadapté compte tenu de l'atteinte au principe de séparation du territoire bâti et non bâti, de la préservation des terres agricoles, des besoins de zones d'activités au niveau régional et de la protection des sites construits (ISOS).

Die vorfrageweise Überprüfung eines Nutzungsplans von 1979 ist vorliegend gerechtfertigt. Der Nutzungsplan verstösst gegen den Trennungsgrundsatz, und den Grundsatz, dass der Landwirtschaft genügende Flächen erhalten bleiben. Auch der Bedarf an Gewerbegebieten auf regionaler Ebene und der Schutz des Ortsbildes (ISOS) werden ungenügend berücksichtigt.

Il controllo incidentale della pianificazione è giustificato in questo caso, poiché il piano regolatore del 1979 è inadeguato in considerazione della violazione del principio di separazione tra aree edificate e non edificate, della conservazione dei terreni agricoli, della necessità di aree commerciali regionali e della protezione delle aree edificate (ISOS).

## CONTRÔLE INCIDENT D'UN PLAN ET ISOS

Résumé dans: RJ EspaceSuisse N° 6161

**C. est propriétaire d'une parcelle sur le territoire de la Commune de Concise. Il a procédé à une division de ce bien-fonds pour créer une deuxième parcelle, qu'il a vendu à la société D. SA. Les parcelles sont classés en zone industrielle selon le plan des zones de la Commune de Concise. Les terrains situés autour de ce secteur industriel sont classés en zone agricole et viticole ; ils sont, pour certains, déjà construits. D. SA et C. ont sollicité l'autorisation de construire un complexe artisanal et de bureaux sur la parcelle no 1967. Ce projet a suscité l'opposition de A, propriétaire d'une parcelle voisine sur laquelle se trouve sa villa, ainsi que de E. et B. La municipalité a levé l'opposition et a accordé le permis de construire sollicité. A. et B. ont ensuite porté la cause devant le Tribunal fédéral qui a admis leur recours, considérant que les conditions d'un contrôle incident de la planification (première étape) étaient réalisées. Dans un arrêt de 2018, il a renvoyé l'affaire à la cour cantonale afin qu'elle opère une pesée des intérêts au sens de l'art. 21 al. 2 LAT (deuxième étape) et réponde ce faisant à la question de savoir si le permis de construire devait ou non être confirmé. La cour cantonale a conclu que le permis litigieux ne pouvait pas être confirmé, l'affectation industrielle de la parcelle ne semblant plus adaptée aux circonstances. D. SA et C. recourent en vain auprès du Tribunal fédéral.**

Consid. 4 : Sans formuler de grief précis, les recourants contestent l'annulation du permis de construction à laquelle a conduit la pesée des intérêts opérée par le Tribunal cantonal dans le cadre de la deuxième étape du contrôle incident.

Dans son arrêt de 2018, le Tribunal fédéral a admis que les circonstances s'étaient sensiblement modifiées depuis l'adoption du PAZ en 1980, commandant de procéder à l'adaptation nécessaire du plan. A cet égard, la cour cantonale a en substance retenu que les deux parcelles litigieuses étaient décentrées et entourées d'une vaste zone agricole et viticole, que le besoin en zone d'activités sur le plan régional n'avait pas été établi et que le maintien d'une zone industrielle au sein d'un coteau répertorié à l'ISOS paraissait incompatible avec les objectifs de protection découlant de cet inventaire.

Les recourants contestent cette appréciation et soutiennent que la zone industrielle serait idéalement située. Le maintien de celle-ci serait en outre justifié par la planification directrice tant cantonale que régionale et le projet litigieux ne conviendrait pas à la protection des qualités paysagères du secteur.

Il convient de rappeler que le PGA sur lequel se fonde l'affectation industrielle des parcelles en question a été adopté en 1979 et approuvé en 1980. L'horizon des 15 ans visé à l'art. 15 LAT est donc largement dépassé, ce qui relativise d'autant la stabilité de ce plan. La parcelle est de taille modeste, totalement décentrée par rapport au village et entourée d'une vaste zone agricole et viticole. De ce fait, il faut concéder à la cour cantonale que l'affectation actuelle n'apparaît pas compatible avec le principe cardinal de la

séparation du territoire bâti et non bâti. D'éventuelles constructions futures sur ce site ne répondraient pas non plus aux exigences de développement vers l'intérieur du milieu bâti, qui constitue également un axe central de la LAT révisée.

Par ailleurs, la zone constructible communale dévolue à l'habitation est surdimensionnée. Il n'est pas critiquable de tenir également compte de l'existence des deux logements sur les parcelles en question pour l'examen de l'évolution sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT.

Pour ce qui est des critères en matière de détermination des zones d'activités (art. 30a al. 2 OAT), les atouts revêtus par la zone litigieuse ne permettent pas de conclure que le maintien de l'affectation industrielle – plus largement en zone d'activités – répondrait à un besoin à l'échelle régionale. Le fait que la moitié de la zone (qui correspond à la nouvelle parcelle) n'ait pas été construite depuis l'adoption du PGA en 1979 conduite en effet déjà à douter de l'existence d'un tel besoin. La planification directrice cantonale et régionale ne permettent pas d'aboutir à une autre conclusion.

Enfin, les parcelles concernées (surtout la deuxième) se trouvent dans l'échappée dans l'environnement définie par l'ISOS pour la commune de Concise. Une catégorie d'inventaire « ab » lui est attribuée ainsi qu'un objectif de sauvegarde « a ». En d'autres termes, le secteur constitue une partie indispensable du site (cat. a) et une partie sensible pour l'image du site (cat. b). L'objectif de sauvegarde « a » préconise quant à lui la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site ainsi que la suppression des altérations. La protection offerte par l'inventaire fédéral constitue un élément supplémentaire en faveur du refus de l'autorisation de construire litigieuse. La planification actuelle, adoptée en 1979, ne tient en effet pas compte de l'inscription de la commune de Concise à l'ISOS, intervenue en février 2009. Si les objectifs de protection définis par l'inventaire doivent tout spécialement être concrétisés lors de l'adoption de la planification directrice ou d'une nouvelle planification d'affectation, ceux-ci n'en doivent pas moins aussi être considérés dans le cadre de la pesée complète des intérêts commandée par un contrôle incident de la planification.

En conclusion, il apparaît que la condition d'une modification sensible des circonstances exigée par la jurisprudence en matière de contrôle incident est en l'occurrence réalisée. Comme mentionné précédemment, la planification actuelle, adoptée en 1979, est en effet inadaptée, compte tenu spécialement de l'atteinte au principe de la séparation du territoire bâti et non bâti, de l'intérêt à la préservation des terres agricoles, des incertitudes en matière de besoins effectifs de zones d'activités à l'échelle régionale ainsi que de la protection d'un paysage inventorié à l'échelon fédéral. C'est ainsi de ce fait que le Tribunal fédéral confirme la décision du Tribunal cantonal et annule l'autorisation du permis de construire litigieux.

## JUGEMENT ORIGINAL

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C\_296/2020

Arrêt du 8 juillet 2021

Ire Cour de droit public

### Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Kneubühler, Président,  
Chaix et Jametti.  
Greffier : M. Alvarez.

### Participants à la procédure

D. \_\_\_\_\_ SA,  
C. \_\_\_\_\_,  
tous les deux représentés par Me Marc-Olivier Buffat, avocat,  
recourants,

contre

E. \_\_\_\_\_,  
B. \_\_\_\_\_,  
tous les deux représentés par Me Alain Sauteur, avocat,  
intimés.

Municipalité de Concise, En Chenaux 8, 1426 Concise, représentée par Me Pierre-Yves Brandt, avocat,

Direction générale du territoire et du logement du canton de Vaud, avenue de l'Université 5, 1014 Lausanne Adm cant VD,

Direction générale de l'environnement du canton de Vaud (DGE-DIREV), Unité droit et études d'impact, rue Caroline 11, 1014 Lausanne,

Office fédéral du développement territorial, Worblentalstrasse 66, 3063 Ittigen,

### Objet

Permis de construire, contrôle incident de la planification,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 30 avril 2020 (AC.2018.0250).

### Faits :

A.  
C. \_\_\_\_\_ est propriétaire de la parcelle no 1644, située au lieu-dit "les Sagnes", à l'adresse de la route cantonale n° 19, sur le territoire de la Commune de Concise.

Le 2 septembre 2014, le prénommé a procédé à une division de ce bien-fonds pour créer, au nord, la parcelle distincte no 1967 de 2'841 m<sup>2</sup>, qu'il a vendue à la société D. \_\_\_\_\_ SA, à Concise, dont il est l'unique administrateur; dite parcelle est actuellement en nature de vigne.

Quant à l'actuel fonds n o 1644, d'une surface de 2'100 m<sup>2</sup>, il comprend un bâtiment d'habitation avec affectation mixte de 327 m<sup>2</sup>, un garage de 64 m<sup>2</sup> et un bâtiment industriel de 241 m<sup>2</sup>.

Ces biens-fonds sont longés au sud-est par la route cantonale reliant Concise à la Commune de Vaumarcus, jusqu'à la frontière cantonale; à l'ouest, ils sont bordés par deux routes communales. Ces parcelles sont séparées du village de Concise par un espace agricole d'une certaine étendue formé par les parcelles n os 1706 et 1799.

Les parcelles n os 1644 et 1967 sont classées en zone industrielle selon le plan des zones de la Commune de Concise (ci-après: PAZ), adopté par le conseil communal, le 10 décembre 1979, et approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud, le 3 septembre 1980. Les terrains situés autour de ce secteur industriel sont classés en zone agricole et viticole; ils sont, pour certains, déjà construits (une villa individuelle avec piscine sur la parcelle n° 210, un hangar agricole sur la parcelle n° 1634 et un centre d'exploitation agricole sur les parcelles n os 1786 et 1788).

B.  
D. \_\_\_\_\_ SA et C. \_\_\_\_\_ ont sollicité l'autorisation de construire un complexe artisanal et de bureaux sur la parcelle no 1967. Celui-ci est en résumé composé de trois niveaux, abritant des dépôts (niveau inférieur) et des bureaux; à l'extérieur, sont également projetées une aire de circulation et de manoeuvre ainsi que 25 places de stationnement; 14 emplacements supplémentaires sont prévus sur le fonds voisin no 1644.

Mis à l'enquête du 15 avril au 14 mai 2015, le projet a suscité l'opposition de A. \_\_\_\_\_, alors propriétaire de la parcelle no 210 supportant une villa avec piscine, ainsi que de E. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_.

Le 22 mai 2015, la Centrale des autorisations (CAMAC) a adressé à la municipalité la synthèse des préavis et autorisations spéciales des services concernés de l'Administration cantonale. Au terme de l'enquête, la commune a encore sollicité de la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) l'autorisation requise pour l'accès prévu sur la route cantonale hors traversée de localité; celle-ci a été délivrée moyennant, notamment, l'élargissement de la route communale d'accès.

La Commission communale d'urbanisme (CCU) a délivré, le 9 juillet 2015, un rapport sur le projet mis à l'enquête publique. La commission se demandait notamment si le projet était en adéquation avec les besoins locaux et la typicité du village. Elle ne voyait toutefois pas d'arguments solides pour s'opposer au projet étant donné son implantation en zone industrielle. Elle proposait d'imposer une couverture végétale des toits et de limiter le logement pour le gardiennage.

Par décision du 3 février 2016, la municipalité a levé l'opposition et accordé le permis de construire sollicité. Le 7 mars, 2016, A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ ont recouru contre cette décision à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud. Après avoir préalablement procédé à une inspection locale, la cour cantonale a rejeté le recours par arrêt du 2 mai 2017.

A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ ont ensuite porté la cause devant le Tribunal fédéral. Par arrêt du 4 juillet 2018

(1C\_308/2017), celui-ci a admis leur recours, considérant en substance que les conditions d'un contrôle incident de la planification (première étape) étaient réalisées. Le Tribunal fédéral a en conséquence annulé l'arrêt attaqué et renvoyé la cause au Tribunal cantonal afin qu'il opère une pesée des intérêts au sens de l'art. 21 al. 2 LAT (deuxième étape) et réponde, ce faisant, à la question de savoir si le permis de construire devait ou non être confirmé. La cour cantonale était invitée à examiner cette question à la lumière notamment des exigences de réduction de la zone à bâtir et de développement vers l'intérieur, du principe de la séparation du territoire bâti et non bâti, de la préservation des lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou encore de l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance à protéger en Suisse (ISOS; cf. ordonnance concernant l'ISOS du 13 novembre 2019 [OISOS; RS 451.12] dans lequel figure la Commune de Concise (cf. arrêt de renvoi 1C\_308/2017 du 4 juillet 2018 consid. 3.2.2).

C.

L'instruction de la cause a été reprise par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois le 23 juillet 2018. Les parties et les différents intervenants, dont l'Office fédéral du développement territorial (ci-après: ARE), ont été invités à se prononcer. La municipalité et le Service cantonal du développement territorial ont en particulier été requis de se déterminer sur la révision de la planification communale en cours et sur le maintien de la zone industrielle dans laquelle était prévu le projet litigieux.

En cours d'instruction, les 24 et 25 juin 2018, le Conseil communal de Concise et le Département cantonal du territoire et de l'environnement (DTE) ont adopté, respectivement approuvé partiellement le plan d'affectation communal (ci-après: P-PGA) de la Commune de Concise. Cette approbation ne comprend cependant pas la parcelle no 1967. Le projet de PGA a suscité plusieurs recours; une demande de référendum populaire a par ailleurs abouti; la votation a été agendée au 17 mai 2020.

A l'issue de l'instruction complémentaire, le Tribunal cantonal a, par arrêt du 30 avril 2020, admis le recours cantonal formé par A.\_\_\_\_\_ et B.\_\_\_\_\_. La cour cantonale a en substance retenu qu'il était douteux que l'affectation industrielle de la parcelle no 1967 soit encore adaptée, compte tenu notamment de l'incertitude quant aux besoins effectifs de telles zones dans la région, du principe de la séparation du territoire bâti et non bâti et de l'atteinte paysagère entraînée par une telle zone. Ces doutes penchaient à ce stade en faveur d'une modification de l'affectation de la zone vers une zone agricole et viticole; le permis litigieux ne pouvait partant être confirmé.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, D.\_\_\_\_\_ SA et C.\_\_\_\_\_ demandent principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause à l'instance précédente pour nouvelle instruction et nouveau jugement dans le sens des considérants. Subsidièrement, ils concluent à la réforme de l'arrêt attaqué en ce sens que le recours est rejeté et la décision de la Municipalité de Concise du 3 février 2016 confirmée; le permis de construire sollicité est octroyé.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer et se réfère aux considérants de son arrêt. L'ARE renvoie à ses déterminations du 12 juillet 2019, intégralement reproduites dans l'arrêt attaqué, et propose le rejet du recours. La Direction

générale vaudoise de l'environnement (DGE) n'a pas de remarques à formuler. Il en va de même de la Direction générale vaudoise du territoire et du logement (DGTL). La Municipalité de Concise conclut à l'admission du recours. E.\_\_\_\_\_ et B.\_\_\_\_\_ en demandent le rejet.

Aux termes d'un second échange d'écritures, les parties, de même que la municipalité, persistent dans leurs conclusions respectives. Recourants et intimés se sont encore exprimés au cours d'un échange ultérieur d'écritures, persistant dans leurs positions respectives. Les recourants se sont exprimés en dernier lieu par acte du 21 avril 2021.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause de droit public relevant de la police des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours en matière de droit public est en principe recevable selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La société D.\_\_\_\_\_ SA a pris part à la procédure devant l'instance précédente. En tant que propriétaire de la parcelle sur laquelle est prévu le projet litigieux et destinataire du refus de l'autorisation requise, elle bénéficie d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Elle revêt partant la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. La qualité pour agir de C.\_\_\_\_\_, également requérant du permis de construire refusé, peut par conséquent demeurer indéterminée. Les autres conditions de recevabilité du recours étant au surplus réunies, il convient d'en examiner les mérites.

2.

A titre de mesures d'instruction, les recourants sollicitent la mise en oeuvre d'une inspection locale. Ils demandent également la production complète du dossier en mains de la cour cantonale; dans ce cadre, il conviendrait également d'ordonner le cahier photographique établi par les premiers Juges lors de l'inspection locale de 2017".

S'agissant du dossier cantonal, celui-ci a été produit par l'instance précédente, dans le délai imparti (art. 102 al. 2 LTF); cette première requête est partant satisfaite. Au surplus, le Tribunal fédéral s'estime suffisamment renseigné pour statuer sans nouvelle inspection locale, le dossier complet produit par l'instance précédente contenant notamment le procès-verbal de l'inspection locale réalisée en 2017, des photographies du site, dont certaines affichant les gabarits installés en cours d'enquête, des photomontages du projet ainsi que des plans de situation du secteur.

3.

Les recourants reprochent à la cour cantonale de n'avoir pas repris, dans l'état de fait de l'arrêt attaqué, un certain nombre de constatations figurant dans son premier arrêt du 2 mai 2017. L'instance précédente aurait ainsi fait une fausse application de la maxime inquisitoire ancrée à l'art. 28 de la loi cantonale sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RS/VD 173.36). La cour cantonale ne pouvait par ailleurs "passer sous silence" ces constatations sans procéder à une nouvelle inspection locale, sa composition ayant changé lors de la reprise de l'instruction; les recourants y voient une violation de leur droit d'être entendus (art. 29 al. 2 Cst.).

3.1. Selon l'art. 107 al. 2 1<sup>ère</sup> phrase LTF, si le Tribunal fédéral admet le recours, il statue lui-même sur le fond ou



renvoie l'affaire à l'autorité précédente pour qu'elle prenne une nouvelle décision. Le principe de l'autorité de l'arrêt de renvoi découle du droit fédéral non écrit (ATF 143 IV 214 consid. 5.3.3). Conformément à ce principe, l'autorité cantonale à laquelle la cause est renvoyée par le Tribunal fédéral est tenue de fonder sa nouvelle décision sur les considérants de droit de l'arrêt du Tribunal fédéral. Elle est ainsi liée par ce qui a déjà été définitivement tranché par le Tribunal fédéral et par les constatations de fait qui n'ont pas été attaquées devant lui ou l'ont été sans succès (ATF 143 IV 214 consid. 5.2.1; 131 III 91 consid. 5.2; arrêts 2D\_5/2019 du 26 février 2021 consid. 2.1; 6B\_170/2020 du 15 décembre 2020 consid. 1.2). La motivation de l'arrêt de renvoi détermine dans quelle mesure la cour cantonale est liée à la première décision, prononcé de renvoi qui fixe aussi bien le cadre du nouvel état de fait que celui de la nouvelle motivation juridique; les faits nouveaux ne peuvent être pris en considération que sur les points ayant fait l'objet du renvoi, lesquels ne peuvent être ni étendus, ni fondés sur une base juridique nouvelle (ATF 135 III 334 consid. 2; arrêt 1B\_302/2020 du 15 février 2021 consid. 3.1).

3.2. Les recourants critiquent longuement les prétendues omissions de la cour cantonale s'agissant des constatations faites lors de l'inspection locale du 9 juin 2016, allant jusqu'à reproduire entièrement - mot pour mot - certains passages de l'arrêt rendu le 2 mai 2017.

3.2.1. Ce faisant, ils ignorent les principes jurisprudentiels rappelés ci-dessus. Les éléments factuels avancés par les recourants ne font en effet pas l'objet du renvoi: celui-ci ne porte pas sur l'établissement des faits, mais uniquement sur l'appréciation juridique, plus particulièrement sur la pesée des intérêts à opérer en application de l'art. 21 al. 2 LAT (cf. arrêt 1C\_308/2017 du 4 juillet 2018 consid. 3.2.2). Dès lors que ces faits ressortent, dans leur ensemble, du premier arrêt du Tribunal cantonal et qu'ils n'ont pas été attaqués (cf. arrêt de renvoi consid. 3), il s'ensuit que les autorités y demeurent liées. Ces différents éléments apparaissent par ailleurs, et pour les motifs développés au gré des considérants qui suivent, suffisants pour procéder à la pesée complète des intérêts ordonnée par l'arrêt de renvoi du Tribunal fédéral. Les recourants ne le contestent d'ailleurs pas ni ne se prévalent, au stade du recours, de faits nouveaux nécessaires, qui auraient été arbitrairement omis par la cour cantonale en lien avec la pondération opérée (cf. art. 97 al. 1, 105 al. 2 et 106 al. 2 LTF; ATF 142 I 155 consid. 4.4.3).

3.2.2. La cour cantonale ne s'y est du reste pas trompée; celle-ci a en effet repris les éléments de faits caractérisant le site concerné établis lors de la première instruction. Elle a ainsi notamment retenu - comme le demandent les recourants - que la zone litigieuse était décentrée par rapport au village, ce qui était de nature à limiter les nuisances. L'instance précédente a également constaté, sur le plan de l'équipement, l'existence d'une desserte par un axe principal de circulation. Elle a de même relevé la présence de différentes constructions dans le secteur, à proximité de la zone litigieuse.

3.2.3. Le Tribunal cantonal n'avait par ailleurs pas à instruire les aspects liés au projet lui-même, notamment sur le plan esthétique: cet aspect n'est pas pertinent; la question à résoudre prioritairement porte sur l'adéquation de la planification aux changements de circonstances (cf. art. 21 al. 2 LAT). Aussi l'instance précédente n'avait-elle pas à déterminer - comme le demandent les recourants, qui sollicitent à cet égard une inspection locale - l'impact paysager du

projet, en particulier l'atteinte éventuelle à l'ISOS. Il s'agit ici de la prise en compte, dans le cadre de la pondération commandée par un contrôle incident, aux côtés des autres intérêts en présence, d'une inscription à l'inventaire postérieure à la planification. C'est ainsi à raison que le Tribunal cantonal a porté son analyse sur la mesure dans laquelle l'inscription à l'ISOS de la Commune de Concise justifiait "une affectation nouvelle ou non des parcelles litigieuses" (arrêt attaqué consid. 2) et non sur l'intégration du projet litigieux dans l'environnement.

3.2.4. Toujours en lien avec l'établissement des faits, au stade de la réplique toutefois, les recourants se prévalent de constructions réalisées dans le secteur postérieurement à leur projet. Cette argumentation est toutefois irrecevable. Indépendamment de la question de savoir si les faits ainsi allégués résultent de la décision de l'autorité précédente (cf. art. 99 al. 1 LTF) et sont nécessaires à la démonstration d'une violation du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.; cf. consid. 3), comme le prétendent les recourants, il leur eût appartenu de s'en prévaloir au stade du recours déjà. Le droit de réplique n'a pas vocation à remédier à une motivation défailante ou à permettre de compléter les motifs du recours, sous peine, dans le cas contraire, de prolonger le délai légal de recours, ce que prohibe l'art. 47 LTF (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3; arrêt 1C\_70/2020 du 8 décembre 2020 consid. 2).

3.3. Sur le vu de ce qui précède, les critiques en lien avec l'établissement des faits, dans la mesure de leur recevabilité et pour autant qu'elles conservent un objet, apparaissent mal fondées et doivent être rejetées. Dans ces conditions et faute de motivation conforme aux réquisits de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 145 I 108 consid. 4.4.1; arrêt 8C\_444/2019 du 6 février 2020 consid. 2, non publié in ATF 146 I 1) on ne discerne pas non plus que l'instance précédente aurait violé l'art. 28 LPA-VD, consacrant la maxime inquisitoire. Il découle par ailleurs de ce qui précède que la cour cantonale pouvait également s'abstenir - indépendamment de sa nouvelle composition - de procéder à une nouvelle inspection locale, sans pour autant violer le droit d'être entendu des recourants; cela est d'autant plus vrai que le renvoi ordonné commandait de procéder à une nouvelle appréciation juridique de la situation, sans que les faits établis initialement n'aient été remis en cause.

4.

Sur le fond, sans véritablement formuler de grief précis, les recourants contestent l'annulation du permis de construire à laquelle a conduit la pesée des intérêts opérée par le Tribunal cantonal dans le cadre de la deuxième étape du contrôle incident.

4.1. Selon la jurisprudence, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 121 II 317 consid. 12c).

Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références citées; 127 I 103 consid. 6b). L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes:

la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 140 II 25 consid. 3; arrêts 1C\_40/2016 du 5 octobre 2016 consid. 3.1; 1C\_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3.1). A chacune de ces deux étapes, il convient de procéder à une pesée d'intérêts tenant compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus.

4.2. Dans son arrêt de renvoi du 4 juillet 2018 (1C\_308/2017), le Tribunal fédéral a admis que les circonstances s'étaient sensiblement modifiées depuis l'adoption du PAZ en 1980, commandant de procéder à la deuxième étape du contrôle incident prévue par la jurisprudence. Se conformant aux instructions de cet arrêt de renvoi, la cour cantonale a procédé à la pesée complète des intérêts commandés par l'art. 21 al. 2 LAT afin de déterminer si le permis de construire pouvait ou non être confirmé. A cet égard, elle a en substance retenu que la zone industrielle litigieuse était de taille modeste, composée de deux parcelles. La parcelle no 1644 était construite; quant à la parcelle no 1967, elle n'avait fait l'objet d'aucune construction depuis l'adoption du PAZ de 1979. Ces parcelles étaient décentrées et entourées d'une vaste zone agricole et viticole, spécialement la parcelle no 1967, qui ne bordait pas directement la route cantonale. La cour cantonale a par ailleurs estimé que le besoin en zones d'activités, sur le plan régional, n'avait pas été établi; un tel besoin ne pouvait être déduit ni du rapport 47 OAT établi en lien avec la révision du PAZ (P-PGA), ni du Plan directeur régional du Nord Vaudois (ci-après: PDRNV; version mise à jour le 31 août 2020 disponible à l'adresse <https://adnv.ch/portfolio/plan-directeur-regional-pdr/>, consultée le 25 juin 2021). Enfin, le maintien d'une zone industrielle au sein d'un coteau répertorié à l'ISOS (échappée dans l'environnement V, de catégorie "ab" et objectif de sauvegarde "a") paraissait incompatible avec les objectifs de protection découlant de cet inventaire. En définitive, il était douteux que la planification actuelle d'une zone industrielle sur la parcelle no 1967 soit encore adaptée aux circonstances. Le permis de construire ne pouvait partant être confirmé.

4.3. Les recourants contestent cette appréciation et soutiennent en résumé que la zone industrielle serait idéale-ment située. Le maintien de celle-ci serait en outre justifié par la planification directrice, tant cantonale que régionale. Le projet litigieux ne contreviendrait en outre pas à la protection des qualités paysagères du secteur.

4.3.1. Avant toute chose, il convient de rappeler, comme le relevait du reste déjà l'arrêt de renvoi du 4 juillet 2018, que le PGA sur lequel se fonde l'affectation industrielle des parcelles n os 1644 et 1967 a été adopté en 1979 et approuvé en 1980 (cf. arrêt 1C\_308/2017 consid. 3.2.2). L'horizon des 15 ans visé à l'art. 15 LAT apparaît ainsi largement dépassé relativisant d'autant la stabilité dont bénéficie ce plan (cf. ATF 128 I 190 consid. 4.2; arrêts 1C\_206/2020 du 7 mai 2021 consid. 5.3.1; 1C\_87/2019 du 11 juin 2020 consid. 3.2; voir également THIERRY TANQUEREL, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 39 ad art. 21 LAT). En outre, la parcelle no 1967, qui représente environ la moitié de la zone industrielle en question, n'a depuis lors pas été construite.

4.3.2. A cela s'ajoute la taille modeste de cette zone (moins de 5'000 m<sup>2</sup>), laquelle est en outre totalement décentrée par rapport au village et entourée d'une vaste zone agricole et viticole (à ce propos voir également P-PGA; à noter que l'affectation viticole et agricole des parcelles alentours est maintenue dans le projet de révision). Dans ces conditions, il faut concéder à la cour cantonale que l'affectation actuelle n'apparaît pas compatible avec le principe cardinal - de rang constitutionnel (art. 75 Cst.; cf. arrêts 1C\_469/2019 du 28 avril 2021 consid. 5.5, destiné à publication; 1C\_163/2020 du 7 juin 2021 consid. 3.8; voir également STEFAN HAAG, in Commentaire Romand, Constitution fédérale, 2021, n. 4 ad art. 75 Cst.; RUDOLF MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: Construire hors de la zone à bâtir, 2017, n. 16 ad Remarques préliminaires relatives aux art. 24 à 24e et 37a LAT; ALAIN GRIFFEL, in Commentaire Bâlois, Bundesverfassung, 2015, n. 21 ad art. 75 Cst.) - de la séparation du territoire bâti et non bâti. D'éventuelles constructions futures sur ce site ne répondraient pas non plus aux exigences de développement vers l'intérieur du milieu bâti, qui constitue également un axe central de la LAT révisée (art. 1 al. 2 let. abis LAT; cf. ATF 145 II 18 consid. 3.4.2; arrêts 1C\_230/2020 du 11 novembre 2020 consid. 5.1.3; 1C\_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.4.1; voir également AEMISEGGER/KISSLING, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, n. 40). En outre, bien que les recourants ne s'en prévalent plus à ce stade, il faut également accorder au Tribunal cantonal que la présence à proximité de la zone de différentes constructions ne change rien à cette appréciation: dès lors qu'il s'agit pour l'essentiel - ce qui n'est pas discuté - de constructions conformes à la zone agricole, celles-ci ne sauraient justifier le maintien d'une zone industrielle voisine, respectivement la réalisation de nouvelles constructions sans aucun lien avec l'agriculture.

4.3.3. La parcelle n o 1967 sur laquelle est prévu le projet litigieux, n'est par ailleurs pas située directement au bord de la route cantonale, contrairement au fonds no 1644, derrière lequel elle se trouve. Elle est en outre entourée, sur les trois autres côtés, de terres agricoles et viticoles. A la lumière de cette configuration, il n'apparaît pas non plus discutable de considérer l'existence d'un intérêt public à ce que ce bien-fonds reste réservé à l'agriculture (art. 3 al. 2 let. a LAT; à ce propos voir notamment, PIERRE TSCHAN-NEN, in Commentaire Pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019 n. 52 ss ad art. 3 LAT). Les recourants ne contestent d'ailleurs qu'indirectement l'existence d'un tel intérêt public, remettant uniquement en cause - ce qui relève du fait - l'absence d'accès à la route cantonale. Leurs considérations à cet égard demeurent cependant strictement appellatoires et ne commandent pas de revenir sur les constatations de l'instance précédente (cf. art. art. 97 al. 1, 105 al. 2 et 106 al. 2 LTF; ATF 142 I 155 consid. 4.4.3); les recourants ne démontrent en particulier pas que les faits établis par le Tribunal cantonal procéderaient d'une appréciation arbitraire des preuves (cf. ATF 146 IV 88 consid. 1.3.1). Il en va d'ailleurs de même de leurs critiques en lien avec le refus de la cour cantonale d'ordonner, sur ce point, une inspection locale: le recours ne contient aucune explication établissant qu'un transport sur place aurait été susceptible de modifier l'opinion de la cour sur ce point ou encore que son refus procéderait d'arbitraire (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1). Les caractéristiques du sites dépeintes par la cour cantonale se trouvent au demeurant confirmées tant par les plans que par les photographes versés au dossier.

4.3.4. Il n'est par ailleurs pas contesté que la zone constructible communale dévolue à l'habitation est surdimensionnée. Or, le projet prévoit la réalisation d'un logement supplémentaire, s'ajoutant à celui existant déjà sur la parcelle n° 1644. Avec la cour cantonale, force est de reconnaître que ces deux logements sont susceptibles de déprécier encore cette situation, dans la mesure où l'on ignore si ces logements ont ou non été pris en compte dans la détermination du surdimensionnement. Les autorités cantonales compétentes n'ont en effet approuvé que partiellement la nouvelle planification communale, laissant indécis le sort de la zone d'activités notamment en raison de la présente procédure.

Il est vrai que la détermination des besoins en matière de zones d'activités, ne répond pas aux mêmes critères que ceux prévalant en matière de dimensionnement de la zone d'habitation (cf. arrêt 1C\_308/2017 du 4 juillet 2018 consid. 3.2.2). Toutefois, et bien que cet aspect n'apparaisse en l'espèce pas déterminant, comme l'a d'ailleurs expressément souligné la cour cantonale, il n'est pas critiquable, dans un contexte de surdimensionnement de la zone d'habitation, de tenir également compte de l'existence de ces deux logements pour l'examen de l'évolution sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, spécifiquement au regard de l'intérêt public important à la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; arrêt).

4.3.5. S'agissant plus particulièrement de la détermination des besoins en territoires constructibles, la question est réglée par l'art. 15 LAT qui définit, de manière générale, la zone à bâtir; s'agissant plus particulièrement des critères en matière de détermination des zones d'activités, ceux-ci sont précisés à l'art. 30a de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) ainsi que dans les directives techniques sur les zones à bâtir du 17 mars 2014 établies par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC; disponibles sur le site [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch), consulté le 25 juin 2021) en application de l'art. 15 al. 5 LAT (cf. également art. 30 al. 3 OAT). L'art. 30a al. 2 OAT prévoit que la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle. Quant aux directives du DETEC, elles précisent à ce propos que, faute de critères quantitatifs, il faut faire appel à des critères qualitatifs. Les classements en zone à bâtir seront conditionnés à l'existence dans le canton d'une gestion des zones d'activités économiques qui puisse justifier les besoins définis. La gestion des zones d'activités économiques a pour but d'optimiser en permanence, du point de vue régional, l'utilisation des zones d'activités économiques pour qu'elle aille dans le sens d'une utilisation mesurée et appropriée du sol. Elle s'attache par ailleurs à mettre à disposition les surfaces et les locaux demandés par l'économie et à soutenir le développement des sites dans le respect des orientations données par les autorités et les responsables politiques. Son rayon d'action couvre les entreprises déjà implantées (entreprises locales) et les entreprises susceptibles de s'implanter et issues des secteurs d'activités ciblés (directives DETEC, ch. 4.2).

4.3.5.1. En l'occurrence, il faut certes, avec la cour cantonale, reconnaître l'existence d'un intérêt public de la commune de disposer d'une zone d'activités ainsi que les avantages liés à la desserte par un axe principal et au caractère

excentré du secteur (spécialement s'agissant de la protection de l'habitat contre les nuisances; cf. art. 3 al. 3 let. b LAT). Les atouts revêtus par la zone litigieuse ne permettent cependant pas de conclure que le maintien de l'affectation industrielle - plus largement en zone d'activités - répondrait à un besoin à l'échelle régionale, niveau auquel l'art. 15 al. 3 LAT impose de se placer (cf. directives DETEC, ch. 4.2). Le fait que la moitié de la zone - correspondant à la nouvelle parcelle n° 1967 - n'ait pas été construite depuis l'adoption du PGA en 1979 conduit en effet déjà à douter de l'existence d'un tel besoin. En outre, et bien que le projet de révision du P-PGA planifie le maintien d'une zone d'activités, le rapport établi dans ce cadre en application de l'art. 47 OAT ne permet pas non plus de conclure que le choix de maintenir une telle affectation procéderait d'une analyse des besoins à l'échelon régional ni de déterminer la mesure dans laquelle ces besoins - fussent-ils établis - pourraient être comblés par l'affectation d'autres secteurs potentiellement plus adaptés (cf. rapport 47 OAT du 5 janvier 2018, p. 43 s.).

4.3.5.2. C'est également en vain que les recourants se réfèrent à la mesure D12 du Plan directeur cantonal du canton de Vaud (ci-après: PDCn). Cette mesure trace les axes directeurs en matière de détermination des zones d'activités régionales, commandant notamment de procéder à une analyse régionale et d'inscrire ces zones dans une planification directrice régionale (projet d'agglomération, plan directeur intercommunal) (cf. PDCn, mesure D12, p. 208 s.). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, on ne peut cependant pas en déduire l'existence d'un besoin concret auquel répondrait la zone d'activités en cause.

Sur le plan régional, le Tribunal cantonal a analysé la question à la lumière du PDRNV. Quoi qu'en disent les recourants, qui ne discutent au demeurant pas sérieusement l'appréciation de l'instance précédente, force est avec cette dernière de reconnaître, à l'examen de cette planification directrice, que celle-ci ne fournit pas non plus d'information sur les besoins effectifs en zones d'activités, à l'échelle régionale, pour les 15 prochaines années. Ce plan ne contient en outre aucune indication particulière s'agissant de la nécessité du maintien de la zone litigieuse. D'ailleurs s'agissant du développement du centre local que constitue Concise, le PDRNV met essentiellement l'accent sur le renforcement de l'attractivité touristique et non sur le développement d'activités (cf. PDRNV, Volet opérationnel, mesure 4.1b, p. 59). Cette planification relève enfin que la commune souffre d'un manque de connectivité en matière de transports publics (ibidem), ce qui jette également le doute sur l'adéquation à l'évolution des circonstances de l'affectation actuelle (cf. art. 3 al. 3 let. a LAT; TSCHANNEN, op. cit., n. 66 ad art. 3 LAT), ce indépendamment de l'existence d'un accès individuel au secteur par un axe principal. C'est partant à juste titre que la cour cantonale a retenu l'existence d'un doute sérieux quant à l'existence d'une gestion régionale et d'un besoin en zone d'activités à cette échelle. Il n'y a dès lors pas lieu de se prononcer sur la recevabilité du procès-verbal d'audience déposé par les intimés le 15 février 2021 pour appuyer ce constat (cf. art. 99 al. 1 LTF).

4.3.6. Enfin, les parcelles concernées, singulièrement le fonds n° 1967, se trouvent dans l'échappée dans l'environnement V (EE V) définie par l'ISOS s'agissant de la Commune de Concise, protégée au titre de village (cf. OISOS, Annexe 1, ch. 4371). S'agissant plus particulièrement de l'EE V, l'inventaire la définit comme un "coteau de prés, vignes et vergers montant par paliers vers les forêts au pied du Mont-Aubert [et présence de] quelques fermes foraines

et utilitaires, colonisé par endroit par des habitations individuelles, déb. 21e s". Une catégorie d'inventaire "ab" lui est attribuée ainsi qu'un objectif de sauvegarde "a". En d'autres termes, le secteur constitue une partie indispensable du site (cat. a) et une partie sensible pour l'image du site (cat. b). L'objectif de sauvegarde "a" préconise quant à lui la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site ainsi que la suppression des altérations (cf. explications ISOS, disponibles sur le site Internet [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch), consulté le 24 juin 2021).

Comme l'a reconnu la cour cantonale, la protection offerte par l'inventaire fédéral constitue un élément supplémentaire en faveur du refus de l'autorisation de construire litigieuse. La planification actuelle, adoptée en 1979, ne tient en effet pas compte de l'inscription de la Commune de Concise à l'ISOS, qui n'est intervenue qu'en février 2009 (RO 2009 1015 et 1018). Si les objectifs de protection définis par l'inventaire doivent tout spécialement être concrétisés lors de l'adoption de la planification directrice ou d'une nouvelle planification d'affectation (cf. art. 6 al. 2 let. b et al. 4 LAT, art. 9 LAT et art. 11 OISOS; arrêt 1C\_126/2020 du 15 février 2021), ceux-ci n'en doivent pas moins aussi être considérés dans le cadre de la pesée complète des intérêts commandée par un contrôle incident de la planification (cf. arrêt 1C\_308/2017 du 4 juillet 2008 consid. 3.2.2; voir également et a contrario arrêt 1C\_126/2020 du 15 février 2021 consid. 5.2.1 où le secteur concerné ne bénéficiait cependant que d'un objectif de protection "B"). Or, dans le cas particulier, il faut concéder à l'instance précédente que le maintien d'une zone industrielle partiellement bâtie dans le secteur paraît difficilement compatible avec les objectifs de sauvegarde préconisés par cet inventaire fédéral (objectif "a"). Il est à cet égard d'ailleurs sans pertinence d'affirmer, comme le font les recourants, que la construction projetée ne porterait pas atteinte au paysage ou que les modifications apportées à celle-ci, suite au renvoi prononcé par le Tribunal fédéral, la rendrait compatible avec les exigences de protection de l'inventaire fédéral. L'objet du contrôle incident ne porte en effet - et par définition - pas sur la conformité du projet à la planification actuelle, mais sur l'adéquation de celle-ci à l'évolution sensible des circonstances.

4.4. Sur la base de ce qui précède, il apparaît que la condition d'une modification sensible des circonstances exigée par la jurisprudence en matière de contrôle incident est en l'occurrence réalisée. A la lumière des différents éléments mis en évidence par la cour cantonale, dans le cadre d'une pesée des intérêts particulièrement soignée, la planification actuelle, adoptée en 1979, apparaît en effet inadaptée, compte tenu spécialement de l'atteinte au principe de la séparation du territoire bâti et non bâti, de l'intérêt à la préservation des terres agricoles, des incertitudes en matière de besoins effectifs de zones d'activités à l'échelle régionale ainsi que de la protection d'un paysage inventorié à l'échelon fédéral. C'est ainsi à bon droit que le Tribunal cantonal a confirmé l'annulation de l'autorisation du permis de construire litigieux. Les griefs sont rejetés.

5. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants, qui succombent (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Ceux-ci verseront en outre des dépens aux intimés, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 4 LTF). La commune, qui agit dans le cadre de ses

attributions officielles, n'y a en revanche pas droit (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. Les frais de justice, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.
3. Une indemnité de 3'000 fr. est allouée aux intimés, à titre de dépens, à la charge solidaire des recourants.
4. Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, à la Direction générale du territoire et du logement du canton de Vaud, à la Direction générale de l'environnement du canton de Vaud (DGE-DIREV), à l'Office fédéral du développement territorial ainsi qu'au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 8 juillet 2021

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler  
Le Greffier : Alvarez