

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 4 avril 2003**

Statuant sur le recours interjeté le 9 septembre 2002  
(**2A 02 73**)

par

**la Société X.**, à Y., représentée par Me M., avocat à Fribourg,

contre

la décision prise le 3 juillet 2002 par la **Direction des travaux publics;**

**(Refus de mise en zone à bâtir)**

## **C o n s i d é r a n t :**

### **En fait:**

- A. La Société X. est propriétaire de la parcelle formant l'art. 89 du registre foncier de la Commune de Y. D'une surface de de 4'746 m<sup>2</sup>, ce terrain supporte une construction sur sa partie Sud-Est. Selon le plan de zones approuvé en 1985, l'art. 89 RF est affecté, pour sa partie Sud-Est, soit environ 946 m<sup>2</sup>, à la zone centre village à prescriptions spéciales et, pour le reste, soit environ 3'800 m<sup>2</sup>, à la zone agricole.
- B. Au cours des travaux préparatoires de la révision générale du plan d'aménagement local, la société X. et la commune sont entrées en négociation quant à la mise en zone du solde de la parcelle 89 requise par la propriétaire. Les 9 et 16 août 2000, la commune a proposé de mettre en zone résidentielle (R1) la partie Ouest de l'art. 89 RF et d'affecter la partie Sud-Est, avec le bâtiment, en zone d'intérêt général de manière à assurer une priorité d'acquisition à court et moyen terme dans le but de développer ses infrastructures.

Sur demande de la commune, une agence immobilière a déposé un rapport sur le bâtiment et le terrain attenant qui conclut à une valeur vénale de 200'000 fr. Le 15 septembre 2000, la commune a fait une offre d'achat de cette partie du bien-fonds pour un montant de 180'000 fr. La société X. a rejeté cette offre le 15 octobre 2000 en contestant les conclusions de l'expertise.

- C. Le 17 novembre 2000, la commune a mis à l'enquête publique la révision générale du PAL. Elle a prévu d'affecter la partie Sud-Est de l'art. 89 RF à la zone d'intérêt général (IG4) et de placer le solde en zone agricole.

Le 15 décembre 2000, la société X. a formé opposition au projet de PAL en concluant au maintien de la partie construite de la parcelle 89 en zone centre village et au classement du solde en zone résidentielle à faible densité. Elle a relevé notamment que le classement en zone d'intérêt général d'un terrain déjà construit ne permettait pas la création de bâtiments ou d'installations d'utilité publique; elle était disposée à discuter d'une vente, mais n'acceptait pas l'utilisation du plan pour faire pression sur les prix. Pour le reste, l'opposante a souligné que l'autorité communale avait toujours affirmé qu'il n'y avait aucun problème de dimension des zones qui s'opposerait au

classement en zone résidentielle. A titre subsidiaire, elle a demandé un réexamen complet des zones à bâtir comprenant également une nouvelle appréciation de la parcelle 89 RF.

- D. Le 2 octobre 2001, le conseil communal a rejeté l'opposition et maintenu les affectations de la parcelle. La commune a motivé sa décision en indiquant notamment ce qui suit:

*"Compte tenu du manque de coopération de l'opposante concernant la partie construite du terrain et vu la quantité suffisante de terrains résidentiels non construits à disposition, le conseil communal a maintenu le solde non construit de l'art. 89 RF en zone agricole".*

- E. Saisie d'un recours de l'opposante, la Direction des travaux publics (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions; ci-après, la Direction) a annulé partiellement la décision communale par prononcé du 3 juillet 2002. Elle a considéré que la mise en zone d'intérêt général d'une partie de l'art. 89 RF n'avait pas pour but de réserver une surface nécessaire pour les constructions et installations d'intérêt général, mais de faciliter l'acquisition du bâtiment implanté sur l'art. 89 RF, actuellement non affecté à une activité d'utilité publique, en vue de son utilisation pour l'édilité et l'extension de l'administration communale. Retenant que les instruments de planification avaient été utilisés pour des opérations étrangères à l'aménagement, soit pour faciliter une transaction immobilière, la Direction a jugé que l'atteinte portée au droit de la recourante était excessive par rapport au but visé par la commune et a donc refusé la mise en zone d'intérêt général du bâtiment et du terrain attenant.

En revanche, l'autorité de recours a constaté qu'en laissant en zone agricole le solde de la parcelle, la commune n'a pas rendu une décision violant les principes de l'aménagement du territoire et que sa solution n'est pas inopportune. Retenant qu'une éventuelle mise en zone du terrain litigieux ne conduirait pas à un surdimensionnement de la zone à bâtir, la Direction a rappelé le vaste pouvoir d'appréciation du planificateur local pour s'abstenir d'intervenir dès lors que la solution communale est cohérente du point de vue des règles de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, elle a considéré que le refus de mise en zone ne constitue pas une violation des règles de la bonne foi ou du droit à la protection de la confiance et que la recourante ne pouvait pas se prévaloir d'une violation de l'égalité de traitement.

- F. Agissant le 2 septembre 2002, la société X. a contesté devant le Tribunal administratif les décisions du 3 juillet 2002 de la Direction rejetant partiellement son recours et approuvant la nouvelle planification communale.

Elle conclut en substance, sous suite de frais et dépens, à ce que la partie non construite de la parcelle 89 RF soit affectée à la zone résidentielle. Subsidiairement, elle demande que la Cour réexamine le dimensionnement et la localisation de l'ensemble des zones d'habitation afin de prononcer le non-classement ou le déclassement d'autres parcelles au profit de la sienne.

A l'appui de ses conclusions, la recourante reproche à l'autorité intimée d'avoir limité son examen au résultat de l'œuvre de planification sans sanctionner le fait que des éléments étrangers à l'aménagement ont influencé directement la décision de planification. Elle se plaint qu'en l'espèce, la commune ne s'est pas fondée sur des motifs pertinents d'aménagement pour refuser le classement en zone à bâtir du terrain litigieux. Elle rappelle que sans l'échec de la transaction proposée par le conseil communal - qui consistait à classer en zone à bâtir la partie non construite de l'art. 89 RF en échange de l'intégration du bâtiment en zone d'intérêt général, assortie d'une opération immobilière lui permettant d'acquérir cette construction -, ce dernier aurait décidé la mise en zone du solde de la parcelle 89 RF; le refus de la transaction par la recourante est donc la condition sine qua non du non-classement de son terrain.

Par ailleurs, la recourante affirme que le motif tiré de l'existence de zones résidentielles suffisantes constituerait un simple prétexte qui n'a joué aucun rôle dans la prise de décision de non-classement. Elle étaye son argumentation en démontrant que les mises en zone supplémentaires issues de la procédure de conciliation ont été accordées alors que la proposition communale de mise en zone était encore valable et n'avait pas encore été rejetée. La recourante indique qu'une mise en zone de son terrain ne représenterait qu'une augmentation de 10 à 12 unités, soit à peine 3% de la réserve de capacité et 1% de la capacité totale des zones à bâtir. Elle n'altérerait d'aucune manière les proportions admises par la Direction.

Sous l'angle de la politique d'aménagement, la recourante estime que la dissémination des zones n'est pas aggravée, ni corrigée par la nouvelle planification. La mise en zone à bâtir de son terrain, contigu à l'agglomération villageoise et à une zone résidentielle légalisée corrigerait, dans une modeste mesure, les erreurs du passé.

Face à un détournement de pouvoir de la part de la commune, la recourante demande l'annulation de la décision attaquée et à ce qu'une décision conforme aux règles de l'art. 3 l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) soit prise. Plutôt que de refaire tout le travail, elle considère plus simple de reprendre la solution qui avait été proposée aux services de l'Etat dans le cadre de l'examen préalable et qui comportait la mise en zone du solde de la parcelle 89 RF.

- G. Dans ses observations, l'autorité intimée conclut au rejet du recours. Elle admet clairement que la mise en zone de l'art. 89 RF ne poserait aucun problème sous l'angle du dimensionnement des zones à bâtir dès lors que l'augmentation en cause entrerait encore dans la marge tolérable permise par l'art. 15 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). En revanche, du moment que la solution communale est raisonnable sous l'angle de l'aménagement du territoire, elle estime qu'elle devait respecter cette solution et refuser d'intervenir pour la modifier afin de respecter l'autonomie du planificateur local.

La commune conclut au rejet du recours.

#### **En droit:**

1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 80a al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1).
2. L'objet du présent litige ne porte que sur le refus de mise en zone de la partie non construite de la parcelle n° 89 RF. Il n'est pas contesté que la surface mise en zone d'intérêt général dans le projet et qui n'a pas fait l'objet de l'approbation par la Direction retourne à son statut antérieur, à savoir qu'elle reste en zone de centre village.
3. a) L'art 3 OAT a la teneur suivante:

*<sup>1</sup>Lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant elles déterminent les intérêts concernés (let. a), apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (let. b), fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés.*

*<sup>2</sup>Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision.*

En l'espèce, il apparaît clairement, à la lecture du plan des zones, que la décision de ne pas affecter le solde de la parcelle n° 89 RF à la zone à bâtir ne constitue, dans son résultat, aucun abus ou excès du pouvoir

d'appréciation reconnu à la commune, ni une solution inopportune. Il est parfaitement défendable de faire passer, dans le secteur, la limite Est de la zone à bâtir le long de la zone centre village sans rajouter un terrain en zone résidentielle à faible densité. Il faut remarquer à cet égard qu'au Sud, la zone résidentielle s'arrête à la route bordant la parcelle de la recourante et ne déborde pas. Les terrains au Nord de l'art. 89 RF sont également maintenus en zone agricole. La solution du planificateur local est donc raisonnable.

- b) La recourante n'ignore pas, ni ne conteste la jurisprudence constante relative au vaste pouvoir d'appréciation reconnu au planificateur local et aux limites que doivent respecter les autorités de recours ou d'approbation dans l'exercice du contrôle de l'opportunité des solutions communales (cf. ATF 116 la 227, 114 la 248, 113 la 194). Elle admet également que, sauf circonstances particulières, un propriétaire n'a pas un droit au classement de son terrain en zone à bâtir et que l'égalité de traitement n'a qu'une portée limitée en matière de planification.

Elle affirme cependant qu'en engageant des tractations portant sur une mise en zone à bâtir en échange d'avantages dans le cadre d'opération immobilière, puis en renonçant au classement envisagé en raison du refus du propriétaire de conclure la vente du bâtiment convoité, la commune aurait fait dépendre sa planification d'un élément étranger contraire aux règles de l'art. 3 OAT. Elle estime qu'à défaut d'opération immobilière, la commune aurait mis son terrain en zone à bâtir.

- c) Il n'est pas admissible de la part du planificateur local de faire pression sur un propriétaire foncier afin d'obtenir des avantages économiques en échange d'un classement de ses terrains, voire de monnayer une mise en zone à bâtir. La compensation de la plus-value provoquée par une affectation de terrain en zone constructible doit se faire sur la base d'une réglementation cantonale (art. 5 LAT) et doit donc disposer d'une base légale, qui, pour l'heure, n'existe pas dans le canton (si ce n'est, dans une très faible mesure, sous l'angle de la diminution de l'aire agricole). Il ne saurait être question de laisser au planificateur local la possibilité d'agir dans cette matière sans base légale et selon les circonstances du moment.

Cela étant, l'attitude critiquable du planificateur qui vise à obtenir un avantage économique ou patrimonial de la part du propriétaire en échange d'une mesure d'aménagement favorable doit être distinguée de la démarche de l'autorité qui use de son pouvoir d'appréciation pour essayer d'équilibrer les sacrifices imposés à un propriétaire par des avantages plus ou moins correspondants. Lorsque le choix est possible et que le résultat de cette "compensation" est conforme au droit de l'aménagement, on ne voit pas

pourquoi la commune ne pourrait pas tenter, autant que faire se peut, d'équilibrer les avantages et les inconvénients que sa planification déploie sur la situation d'un propriétaire. Dans ce cadre, une marge de négociation avec le propriétaire foncier est certainement possible.

Dans le cas d'espèce, le procédé choisi par la commune relevait clairement de la pression inadmissible destinée à forcer le propriétaire foncier à vendre son bâtiment à bas prix. La zone d'intérêt général en cause n'avait aucune justification particulière, si ce n'est d'empêcher l'administré de trouver un autre acquéreur pour l'immeuble convoité et, en supprimant le marché, de tirer ainsi le prix de vente vers le bas pour permettre à la collectivité de faire une bonne affaire. En compensation de cette opération immobilière très défavorable, le propriétaire voyait le solde de sa parcelle affecté à la zone résidentielle à faible densité. En d'autres termes, la commune se payait une partie du bâtiment en monnayant une mesure d'aménagement.

- d) Même si la légalité de la manœuvre de la commune était très douteuse, il faut constater cependant que le propriétaire foncier a refusé son accord et que la Direction a annulé la mise en zone d'intérêt général pour rétablir une affectation du bâtiment en zone centre village. Cette décision, conjuguée avec le refus de la commune de mettre en zone à bâtir la partie arrière de la parcelle litigieuse, replace la recourante dans la situation qui était la sienne sous l'ancien plan. N'ayant aucun droit à une mise en zone à bâtir de ses terrains, elle ne subit aucun préjudice issu de la révision du PAL.

Certes, lors de l'examen préalable, la commune avait prévu de mettre le solde de la parcelle 89 RF en zone résidentielle; il faut cependant souligner que cette démarche constituait le pendant de la mise en zone d'intérêt général du bâtiment, dont elle constituait une sorte de compensation. Dans le cadre de la procédure définitive, la commune a tiré les conséquences du refus de la recourante d'acquiescer à l'opération immobilière, tout en maintenant, malgré tout le bâtiment désiré en zone d'intérêt général. Ce comportement abusif a été sanctionné par la Direction qui a refusé d'approuver la zone d'intérêt général. Ce faisant, la situation initiale a été rétablie, de sorte que rien ne justifie actuellement d'accorder à la recourante ce que la commune lui avait proposé en échange de son accord à l'opération immobilière. Cette mise en zone résidentielle était considérée par la commune comme une «faveur» octroyée en échange du sacrifice consenti par la recourante dans la vente du bâtiment. Toute la manoeuvre ayant - à juste titre - échoué, la recourante ne peut pas sérieusement prétendre avoir un droit aux avantages qui lui étaient promis en cas de conclusion du marché.

La situation serait différente si, indépendamment de la transaction, la commune avait de toute manière envisagé une mise en zone à bâtir du solde de la parcelle de la recourante. Dans ce cas, le rétablissement de la situation après l'échec de l'opération immobilière abusive aurait pu impliquer le classement requis par la recourante. Il faut cependant constater qu'une mise en zone du terrain litigieux n'a jamais été envisagée indépendamment de la création de la zone d'intérêt général. Ces deux mesures d'aménagement ont toujours été conçues conjointement, l'une compensant l'autre. Il n'est donc pas choquant que la recourante - qui n'a pas à subir les désagréments de la zone d'intérêt général - ne bénéficie pas non plus de la plus-value du terrain qui était expressément prévue pour la dédommager. En laissant la recourante dans la situation qui était la sienne sous l'ancien plan, le résultat final de la révision du plan échappe à la critique aussi bien sous l'angle des principes d'aménagement (cf. pour le détail, consid. 3a) que sous l'angle de l'équité.

4. Mal fondé, le recours doit être rejeté.

201.36; 201.14; 201.1