IIe Cour administrative. Séance du 21 mai 1999. Statuant sur le recours interjeté le 11 septembre 1997 (**2A 97 54**) par **X**, représenté par Me Y, avocat à Fribourg, contre les décisions rendues le 13 août 1997 par **la Direction des travaux publics** par laquelle elle a, d'une part, approuvé le plan directeur, le plan d'affectation des zones et le règlement communal d'urbanisme de Corbières et, d'autre part, rejeté le recours interjeté par le précité contre la décision du **Conseil communal de Corbières**, du 15 juillet 1996, qui avait écarté son opposition à la révision générale du plan d'aménagement local; **(PAL; surdimensionnement de la zone à bâtir)**

En fait:

A. X est propriétaire de la parcelle n° ... du registre foncier de la Commune de Corbières, bien-fonds situé à mi-distance entre l'église et la route cantonale La Roche - Broc.

Selon le plan d'affectation des zones et le règlement d'urbanisme approuvés par le Conseil d'Etat en 1984, cette parcelle figure dans une zone à affectation spéciale dont l'attribution définitive à l'habitation individuelle ou collective supposait l'établissement d'un programme d'occupation et l'élaboration d'un plan d'aménagement de détail.

Depuis 1993, la Commune de Corbières procède à la révision de son plan d'aménagement local (PAL). Le dossier a été transmis le 19 juillet 1994 à l'Office des constructions et de l'aménagement du territoire (OCAT) pour examen préalable.

La révision générale du PAL a été mise en consultation et à l'enquête publique du 27 octobre au 27 novembre 1995. Le plan d'affectation des zones mis à l'enquête prévoit notamment l'extension de la zone résidentielle à faible densité dans le secteur « La Combe » en direction de Hauteville, au nord du secteur déjà construit. La révision classe le fonds de X en zone agricole.

B. Par courrier du 27 novembre 1995 adressé au Préfet de la Gruyère, X a formé opposition contre la révision générale du PAL de Corbières. Il a demandé que sa parcelle soit classée non pas en zone agricole, mais en zone à bâtir afin de pouvoir y construire des habitations à loyer modéré.

Le conseil communal a organisé une séance de conciliation le 10 février 1996. Aucune entente n'a pu être trouvée. Le 3 mai 1996, X a informé le conseil communal du maintien de son opposition.

Par décision du 15 juillet 1996, le conseil communal a rejeté l'opposition formulée par X, estimant que la propriété de ce dernier ne répondait pas aux conditions émises par l'art. 46 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1) pour être comprise en zone à bâtir. Il craignait qu'une exception en faveur de cette parcelle n'encourage les propriétaires voisins à revendiquer la même faveur. La commune indiquait également qu'elle était contrainte de tenir compte du quartier La Combe en raison de son occupation et de son importance d'accueil.

C. Par mémoire du 20 août 1996 adressé à la Direction de travaux publics (la Direction), X a interjeté recours contre la décision communale du 15 juillet 1996 dont il a requis l'annulation. Il a demandé que la révision du PAL ne soit pas approuvée et à ce que la cause soit renvoyée au Conseil communal de Corbières pour que son bien-fonds soit classé en zone de centre village. A l'appui de son recours, il a notamment invoqué le fait que les zones habitables étaient déjà largement dimensionnées et que le classement d'un secteur du quartier de La Combe en zone résidentielle les augmenterait de manière considérable. Il a finalement demandé que la Direction examine les plans et règlements sous l'angle de l'opportunité en raison du caractère erroné de l'option prise par le conseil communal.

D. Le 13 août 1997, la Direction a approuvé la révision générale du PAL de la Commune de Corbières. Le même jour, elle a rejeté le recours interjeté le 20 août 1996 par X. Elle a estimé que le recourant ne pouvait tirer argument du fait que son fonds peut être équipé sans difficulté ou que les zones à bâtir prévues par la commune sont surdimensionnées pour exiger que son terrain soit classé en zone à bâtir. De plus, elle a indiqué que le plan directeur de zones de 1984 qui plaçait la parcelle n° ... en zone à affectation spéciale, n'engageait pas la Commune de Corbières, puisqu'il n'avait pas été approuvé par le Conseil d'Etat (art. 76 LATeC). Enfin, la Direction a constaté que la commune devait immanquablement réaliser des infrastructures dans le quartier de la Combe et qu'il était dans son intérêt qu'elles desservent le plus grand nombre de parcelles possibles. Il y avait donc des intérêts publics supérieurs au classement du quartier de la Combe en zone à bâtir. Ainsi, l'option du Conseil communal n'était pas inopportune.

E. Par mémoire du 11 septembre 1997, X a saisi le Tribunal administratif. Il conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation des deux décisions rendues le 13 août 1997 par la Direction ainsi qu'à celle du conseil communal

du 15 juillet 1996 par laquelle ce dernier a rejeté son opposition à la révision générale du PAL. Principalement, il demande à ce que la révision du PAL, mise à l'enquête du 27 octobre au 27 novembre 1995, soit annulée. Subsidiairement à ce que celle-ci soit annulée dans la mesure où elle porte sur la délimitation, dans le plan d'affectation des zones, des zones constructibles. Finalement, il requiert que la cause soit renvoyée au conseil communal pour nouvelle délimitation des zones constructibles et pour nouvelle décision sur le classement du bien-fonds art. ..., subsidiairement à ce que la cause soit renvoyée au conseil communal pour le classement en zone de centre de village du bien-fonds art. ... pour la mise à l'enquête publique et l'adoption de ce classement. A l'appui de son recours, il invoque, en substance, la violation de l'art. 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et la méconnaissance des principes généraux de l'aménagement consacrés aux art. 1 et 3 LAT. Il reproche, en outre, à l'autorité intimée d'avoir restreint son pouvoir d'examen en violation de l'art. 33 al. 3 let. b LAT. En particulier, il conteste la légalité du nouveau plan en raison du surdimensionnement des zones à bâtir et le classement du secteur du quartier de la Combe qui empêchent l'intégration de son fonds en zone de centre village.

F. Le 9 octobre 1997, l'autorité intimée a déposé ses observations, très sommaires, et a conclu au rejet du recours. Invitée à se déterminer de façon plus précise sur la question du surdimensionnement de la zone à bâtir, l'autorité intimée a finalement admis que la réserve de capacité d'accueil effective est trop importante compte tenu du développement de la commune au cours des quinze dernières années. Elle estime néanmoins que la révision du PAL se justifie pour des raisons financières. En effet, la réalisation des infrastructures nécessaires à l'équipement de la zone de La Combe n'est possible économiquement que si celles-ci desservent un nombre important de parcelles.

La commune conclut au rejet du recours. Pour elle, la zone à bâtir est dimensionnée en fonction de la topographie des lieux et elle permettra de répartir les frais d'équipement de manière acceptable. Selon ses calculs, la réserve de capacité effective d'accueil est de 88%

En droit:

1. a) Formé dans le délai de trente jours à compter de la notification de la décision entreprise et dans les formes prescrites selon les art. 79ss du code de

procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le recours - dans la mesure où il vise la décision de la Direction par laquelle cette dernière a rejeté son recours contre la décision du conseil communal écartant son opposition à la révision générale du PAL - est recevable aussi bien en vertu de l'art. 80a al. 3 de la LATeC qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA.

b) Selon l'art. 77 CPJA, dans le cas d'une décision sur recours de la Direction des travaux publics concernant le rejet d'une opposition en matière de modification d'un plan d'affectation des zones, le Tribunal administratif peut revoir uniquement la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Il ne peut pas en revanche revoir l'opportunité de la décision attaquée (art. 78 al. 2 CPJA a contrario). Dans la mesure où la Direction des travaux publics a statué sur le recours contre la décision communale avec une pleine cognition, le fait que le grief d'inopportunité ne puisse pas être invoqué devant le Tribunal administratif ne viole pas l'art. 33 al. 3 let. b LAT qui impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123).

Peu importe, en outre, sous l'angle de l'art. 33 LAT, qu'en droit fribourgeois, l'autorité de recours pouvant connaître du grief d'inopportunité ne soit pas un tribunal mais la Direction des travaux publics.

2. a) X s'en prend à la révision générale du plan d'aménagement local de la Commune de Corbières dont il demande l'annulation. Il conteste également le classement de son bien-fonds dont il réclame la mise en zone de centre de village.

S'il ne fait aucun doute qu'il est directement touché par le classement de sa parcelle art. ..., la question principale demeure celle de savoir si le recourant est atteint par la décision attaquée et s'il dispose d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 76 let. a CPJA à ce que soit la révision générale du plan d'aménagement local soit annulée notamment dans le mesure où elle porte sur la zone résidentielle à faible densité, au lieudit La Combe, et sur une zone spéciale de loisirs au bord de lac de la Gruyère.

b) Le bien-fonds de X est situé à mi-distance entre l'église et la route cantonale La Roche - Broc. Il faut d'emblée constater que sa propriété se trouve à une distance relativement importante, de l'autre côté de la route cantonale, dans un autre quartier que celui de La Combe. Par ailleurs, bien que située du

même côté de la route que la zone spéciale de loisirs au bord du lac, sa parcelle ne fait pas partie du même quartier.

Cela étant, en replaçant le litige à l'échelle du plan d'aménagement local - on ne se situe pas dans le cadre plus restreint d'une procédure de permis de construire - il ne fait pas de doute que le fait de mettre en zone à bâtir des surfaces supplémentaires pour plus de 66'000 m2 a un effet direct sur le terrain du recourant dont l'affectation en zone à bâtir était sérieusement envisagée et qui pâtit de la nouvelle politique d'aménagement de la commune par son classement en zone agricole. La décision de rejet de l'opposition du recourant, du 15 juillet 1996, invoque d'ailleurs le dimensionnement des zones à bâtir prévues pour rejeter les conclusions de X (cf. décision du 15 juillet 1996 consid. 2.4). Cette argumentation a été reprise par la Direction des travaux publics dans sa décision sur recours (cf. décision du 13 août 1997 consid. 3a). Certes, cet effet négatif résultant de la pléthore de terrains constructibles en zone à bâtir est encore abstrait et virtuel. Toutefois, l'atteinte résultant d'un plan d'affectation suppose nécessairement un haut degré d'abstraction (cf. Bianchi, la révision du plan d'affectation communal, Lausanne 1990 p. 249). Il suffit en l'espèce de constater qu'avec le projet de révision du plan d'aménagement local, le recourant s'est vu refuser le classement de son bien-fonds en zone à bâtir au motif notamment du dimensionnement des zones constructibles et le classement du secteur de La Combe.

Le recourant a donc également qualité pour contester la révision du plan d'aménagement local en invoquant le surdimensionnement de la zone à bâtir, de sorte que le Tribunal administratif peut aussi entrer en matière sur les mérites de son recours en tant qu'il conclut à l'annulation de la révision générale du plan d'aménagement local de la commune.

Compte tenu de ce qui précède, la question de savoir si X a qualité pour attaquer également la décision d'approbation du plan directeur, du plan d'affectation des zones et du règlement communal d'urbanisme de la commune peut rester ouverte.

3. Dans l’accomplissement de leurs tâches d’aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et des principes d’aménagement définis notamment aux art. 1 et 3 de la loi fédérale sur l’aménagement du territoire (LAT; RS 700) ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l’établissement des plans d’affectation (ATF 115 Ia 353). Le respect des ces principes et normes sur un plan théorique n’est pas suffisant; l’autorité appelée à établir une planification doit également procéder à une

pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 Ia 353 et les références).

Lorsqu'elle se prononce dans ce cadre, l'autorité communale dispose cependant de la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Le Tribunal administratif n'interviendra, par conséquent, que si la solution finalement retenue par la commune - et confirmée par la Direction - ignore un principe important de l'aménagement du territoire ou concrétise un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Il contrôlera en particulier si le résultat viole le principe général de la proportionnalité auquel est soumise toute autorité administrative (art. 8 CPJA).

4. a) Conformément à l'art. 15 LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (lettre a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (lettre b). L'art. 3 al. 3 LAT qui prescrit les principes régissant l'aménagement exige qu'il soit tenu compte des besoins de la population pour réserver des territoires à l'habitat et à l'exercice des activités économiques. Dans cette mesure et d'après la jurisprudence, la volonté d'éviter la création de zones à bâtir surdimensionnées constitue un intérêt public important (ATF 114 Ia 369 c. 4; ATF 115 Ia 353 c. 3d). Cela répond à l'exigence fondamentale de l'aménagement du territoire qui postule une utilisation mesurée et judicieuse du sol ainsi qu'une utilisation rationnelle du territoire (art. 1 al. 1 LAT; art. 22 quater al. 1 Cst; RS 101).

Les communes doivent concevoir leurs plans d'affectation et la réglementation y afférente en se conformant entre autres aux principes posés par l'art. 15 LAT. Il est dès lors incompatible avec le droit fédéral de prévoir une extension de la zone à bâtir de manière telle qu'elle ne soit pas justifiée par les besoins prévisibles en terrains à bâtir pour les quinze prochaines années (RFJ 1995 p. 329). Une révision correcte d'un plan d'affectation nécessite dès lors une appréciation de ce besoin futur, lequel ne peut cependant pas être fixé ou arrêté avec exactitude et de manière mathématique. Il s'agit au contraire d'un pronostic qui comporte des incertitudes. La méthode des tendances est en général propre à déterminer le besoin en terrains à bâtir (RFJ 1995 p. 328/9 consid. 2 et jurisprudence citée).

b) Dans le cas particulier de la Commune de Corbières, il est prévue une augmentation effective de la zone à bâtir de l'ordre de 66'359 m2 dont 31'795 m2 pour le quartier de La Combe.

Des pièces versées au dossier, notamment le rapport de présentation et de conformité de juillet 1996 élaboré dans le cadre de la révision générale du PAL, il ressort que l'évolution démographique de la commune démontre une certaine augmentation ces dernières années (262 personnes en 1980, 339 en 1990, 341 en 1992, 353 en 1994). Cependant, les tendances quant aux développement de la commune ne font en aucun cas apparaître une croissance importante de la population. En effet, les projections démographiques dans le district de la Gruyère pour les quinze prochaines années prévoient une augmentation de 15%. On peut certes imaginer que la progression soit un peu plus importante pour Corbières, mais tout au plus de 20 %. Selon l'annexe 1 dudit rapport, la capacité théorique du PAL pour les zones à bâtir est de 987 habitants, ce qui représente une réserve de capacité d'accueil de 664 personnes, soit une augmentation de 177% de la population. L'autorité intimée ne conteste finalement pas ces chiffres, mais elle estime qu'ils doivent être considérés avec retenue et qu'il faut tenir compte de la réserve effective de capacité. Dans ce cas, d'après les calculs de l'autorité intimée, la réserve de capacité d'accueil effective du plan d'affectation des zones de la Commune de Corbières se monte à un peu plus de 120% et non pas de 70% ainsi qu'estimé par le bureau d'urbanisme mandaté par la commune pour les besoins de la cause. Ce dernier a d'ailleurs, dans le cadre de l'échange des écritures, revu à la hausse ses propres estimations puisqu'il admet une réserve de capacité d'accueil effective de 98% (cf. observations du 10 novembre 1998, annexe à la pièce 25 du dossier TA).

Dans de telles conditions, l'importante réserve de terrains ne peut être justifiée ni par la méthode des tendances, ni par d'autre perspectives objectives de développement de la démographie au cour de ces quinze prochaines années.

Au vu de ces chiffres, il est irréaliste de la part de la commune de justifier une augmentation de la zone résidentielle par une évolution démographique. Même le pronostic le plus optimiste quant à la tendance démographique ne permet pas d'admettre que le taux de croissance pourra être élevé dans une aussi large proportion. En d'autres termes, quelle que soit la méthode de calcul retenue, il ne fait aucun doute que la capacité d'accueil est très largement supérieure à celle nécessaire pour les quinze ans à venir.

Vu le surdimensionnement massif de la zone à bâtir, on doit constater que la révision du PAL est contraire au droit fédéral, spécialement à l'art. 15 LAT. Cette planification est également incompatible avec l'art. 46 al. 1 LATeC.

c) Les considérations financières des autorités communales qui ont permis de convaincre l'OCAT, puis la Direction des travaux publics de prêter la main à la création d'un plan illégal sont sans pertinence. Du moment que les réserves de terrains à bâtir dépassent de loin les besoins de la construction pour les quinze prochaines années, le droit fédéral et cantonal est violé. Il n'y a pas à procéder sur ce point précis à la moindre pondération des intérêts en présence qui pourrait conduire à admettre une surcapacité. On peut certes discuter sur les prévisions de développement. Mais lorsque, comme en l'espèce, la méthode des tendances laisse clairement apparaître une surcapacité massive de la zone à bâtir qui ne peut être justifiée par aucune autre perspective objective de développement, la discussion est close et le droit doit être respecté.

5. Il convient donc d'admettre le recours et d'annuler la décision attaquée. Dès lors que le recours est admis pour violation des art. 15 LAT et 46 al. 1 LATeC, il n'est pas nécessaire que la Cour se prononce sur les autres griefs énoncés par le recourant. En effet, dans la mesure où le Tribunal administratif ne peut pas revoir l'opportunité des décisions attaquées, il ne peut pas, en principe, sur les questions touchant à la délimitation des zones, aller au-delà de la simple annulation des dispositions communales illégales. Lorsque la planification litigieuse n'a pas respecté l'art. 15 LAT, ce n'est pas le rôle de la Cour de décider quelles parcelles sont maintenues en zones à bâtir et lesquelles en sont exclues. Cette tâche appartient à la commune, première responsable de l'aménagement local. Afin de respecter les compétences communales, le Tribunal administratif ne peut qu'annuler la révision du PAL. Dans la mesure où le terrain du recourant - malgré les prévisions d'affectation en zone à bâtir dont il bénéficiait dans le plan directeur - a été placé en zone agricole en raison du développement excessif de la zone à bâtir dans d'autres secteurs, il convient non seulement d'annuler la nouvelle répartition de la zone à bâtir, mais également de mettre à néant toute la révision de manière à ce que la commune procède à un réexamen total de sa planification, y compris de l'affectation du bien-fonds du recourant. Ceci fait, elle devra soumettre la solution choisie à une nouvelle procédure d'approbation.

Compte tenu du sort fait à la révision générale du plan d'aménagement local de Corbières, la décision rendue le 13 août 1997 par la Direction des travaux publics par laquelle elle a approuvé le plan directeur, le plan d'affectation des zones et le règlement communal d'urbanisme de la Commune de Corbières devient caduque.

6. Il appartient à la partie qui succombe de supporter les frais de procédure (art. 131 CPJA). Aucun frais de justice ne sera cependant mis à la charge de l'autorité intimée ni de la commune, l'art. 133 CPJA interdisant cette solution.

   En revanche, l'indemnité de partie réclamée par le recourant qui a obtenu gain de cause sera acquittée par l'Etat et la commune, chacun pour moitié.

Par ces motifs,
la IIe Cour administrative
d é c i d e :

1. Le recours est admis et la décision de la Direction rejetant le recours de X contre la décision du Conseil communal de Corbières, du 15 juillet 1996, est annulée.

   Partant la décision d'approbation du plan d'aménagement local est caduque.

2. Il n'est pas perçu de frais de justice.

3. Une indemnité de partie de ..... est octroyée au recourant. Elle est mise à la charge de l'Etat de Fribourg et de la Commune de Corbières, par moitié, soit par ..... francs chacun.

5. Le présent arrêt est communiqué:

   a) au recourant, par son mandataire, avec son dossier en retour;

   b) à la Commune de Corbières, avec son dossier en retour;

   c) à la Direction des travaux publics, avec son dossier en retour.