Ile Cour administrative. **Séance du 16 novembre 1999.** Statuant sur le recours interjeté le 17 septembre 1999 (**2A 99 84**) par **X**, représenté par Y, avocat à Fribourg, contre la décision prise le 18 août 1999 par la **Direction des travaux publics**; (**PAL de Lussy**)

En fait:

A. Lors de la mise à l'enquête publique de la révision générale du plan d'aménagement local (PAL) de la Commune de Lussy, X a formé opposition en demandant que ses parcelles n° 66a et 39b ainsi que la portion de la parcelle n° 209 longeant la route communale soient affectées à la zone à bâtir.

Dans l'ancien PAL de 1981, les art. 66a et 39b étaient classés en zone résidentielle à faible densité et une partie de l'art. 209 était intégrée en zone village. Le PAL révisé affecte la parcelle n° 66a à la zone libre et les autres terrains à la zone agricole.

B. Suite au rejet de l'opposition par le conseil communal, le 12 mars 1998, X a recouru devant la Direction des travaux publics.

Par décision du 18 août 1999, cette autorité a rejeté le recours en considérant que l'art. 66a, qui supporte un verger mis sous protection, constitue un espace de verdure dont la sauvegarde permettra d'assurer de façon effective la transition voulue par la commune entre les secteurs résidentiels récents et le village ancien. S'agissant des art. 39b et 209 RF, la Direction a considéré que la nécessité de réduire la surface de la zone à bâtir communale pour la rendre conforme à l'art. 15 LAT justifiait les affectations litigieuses.

C. Le 18 août 1999, la Direction des travaux publics a également approuvé la révision générale du PAL et de son règlement. Elle a toutefois constaté que la zone à bâtir prévue par la commune était surdimensionnée et a décidé, en conséquence, de ne pas approuver la mise en zone à bâtir des terrains situés au lieu-dit "Les Portes de Lussy", soit des portions des art. 438aa, 326a, 39a, 250a, 440a, 363a RF ainsi que les art. 442 et 564 RF, représentant en tout une surface d'environ 15'800 m2 et un potentiel d'environ 68 habitants.

D. Agissant le 17 septembre 1999, X a contesté devant le Tribunal administratif la décision du 18 août 1999 confirmant le rejet de son opposition. Il conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision attaquée et demande que le plan des zones de la Commune de Lussy soit modifié en ce sens que l'art. 209 RF est maintenu en zone village et que les art. 66a et 39b RF sont maintenus en zone résidentielle à faible densité.

A l'appui de ses conclusions, le recourant explique que sa parcelle n° 66a, d'une surface de 5'399 m2, constituera en réalité une enclave non bâtie dans un secteur entièrement construit, vraisemblablement de villas modernes, de sorte qu'on ne peut pas parler de transition entre les secteurs résidentiels et le village ancien. Par ailleurs, la mise sous protection du verger ne se justifie pas, à ses yeux, dès lors que l'écrasante majorité des vergers situés en aval du village a été incorporée à la zone de centre village. Cette situation, contraire à l'égalité de traitement, est, selon le recourant, d'autant plus choquante que les propriétaires des parcelles voisines, placées en zone à bâtir, désirent, pour leur part, que leurs terrains soient affectés à la zone agricole. La volonté de créer une véritable transition entre différents secteurs du PAL pourrait être réalisée en plaçant en zone agricole les terrains des propriétaires qui le désirent.

Le recourant rappelle que, selon l'ancien PAL, la parcelle n° 209 comprenait une bande de terrain constructible de 5'500 m2 affectée à la zone de village, située le long de la route communale, intercalée entre le village et ses constructions récentes d'une part et des fermes rénovées et un quartier de villas en formation d'autre part. Ce terrain est équipé et figure au plan directeur des égouts. Pour le recourant, l'exclusion de cette parcelle de la zone à bâtir n'est justifiée par aucun argument sérieux. Il conteste la réalité du souci de la commune d'isoler par ce biais le centre du village en empêchant le développement ultérieur d'un secteur d'habitations à proximité de l'art. 66a RF. L'exigence de réduction de la zone à bâtir ne justifie pas non plus l'affectation litigieuse dès lors que la commune a parallèlement mis en zone à bâtir d'autres secteurs qui se prêtent moins bien à la construction (Les Balcons de Lussy, les parcelles n° 560, 512 et 655 RF) en contradiction avec les principes de l'aménagement du territoire.

Enfin, le recourant estime qu'aucun argument ne justifie le déclassement de la parcelle n°39b, de 714 m2, équipée, en bordure de route, en continuité du bâti existant, clairement délimitée par la structure paysagère et topographique, au profit de secteurs d'extension non équipés, posant des problèmes d'accès, avec de fortes pentes par endroits, provoquant par leur situation une urbanisation en deux ou trois épaisseurs contraires à la structure linéaire du village-rue évoquée dans les concepts directeurs. Le fait que la mise en zone de la parcelle n° 39b constituerait une petite zone à bâtir isolée ne saurait constituer un obstacle dès lors que la faible grandeur des

parcelles 653, 617 et 608 RF n'a pas empêché leur affectation à la zone à bâtir.

Sur le plan procédural, le recourant requiert une inspection des lieux et une expertise sur le respect des principes d'urbanisme dans le cas du PAL de Lussy.

Dans ses observations, l'autorité intimée conclut au rejet du recours. Elle rappelle qu'elle n'a pas approuvé la mise en zone à bâtir du secteur des Portes de Lussy. Malgré cela, le non-classement des terrains du recourant reste nécessaire pour ramener la zone à bâtir à une grandeur conforme à l'art. 15 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700).

En droit:

- a) Formé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable aussi bien vertu de l'art. 80a al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.
 - 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 a contrario CPJA).

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 lb 123).

2. a) L'art. 95 CPJA consacre le principe selon lequel le Tribunal administratif se prononce exclusivement sur le litige qui lui est soumis et dont l'objet est défini

par les conclusions prises par les parties (maxime de disposition). Dans la mesure où, en matière d'aménagement du territoire, un recourant conclut exclusivement au classement de ses propres parcelles, sans attaquer formellement le PAL dans son ensemble, l'autorité de recours est liée et ne peut pas s'écarter de l'objet du litige ainsi délimité. A défaut de conclusion expresse, il ne peut pas annuler la révision générale du PAL et renvoyer la cause à la commune pour refaire un plan qui, par hypothèse, ne respecterait pas les règles essentielles d'aménagement du territoire (Arrêt du Tribunal fédéral du 30 septembre 1997 en la cause Commune de Noréaz publié in: Praxis 1998 p. 36 ss; Recueil de jurisprudence ASPAN, carte n° 1571).

Cela signifie que si un recourant se borne à demander que ses terrains soient mis en zone à bâtir, sans parallèlement requérir l'annulation de tout ou partie de la révision du PAL, le Tribunal administratif ne pourra pas prendre de décision touchant les autres terrains compris dans le PAL, même si leur classement en zone à bâtir est aberrant et/ou injustifié par rapport à ceux du recourant.

Dans un tel cas, la Cour, qui ne peut pas revoir la légalité de la zone à bâtir dans son ensemble faute de conclusion dans ce sens, devra examiner les griefs invoqués en tenant compte du fait qu'une éventuelle admission du recours reviendra à augmenter le périmètre constructible communal en y ajoutant les terrains du recourant. Or, dans la mesure où le PAL révisé prévoit déjà la couverture des besoins en terrains à bâtir pour les 15 prochaines années, une mise en zone supplémentaire des terrains du recourant doit répondre à une nécessité particulièrement importante, car elle implique une violation de l'art. 15 LAT qui limite l'extension du périmètre communal constructible (cf. ZBI 1997 p. 473).

En d'autres termes, un recours contestant le non-classement de terrains en zone à bâtir n'a que très peu de chances de succès lorsque le recourant n'a pas pris la précaution de conclure parallèlement à l'annulation globale des zones à bâtir du PAL. Ce n'est que par ce biais qu'il peut obtenir un contrôle global de la légalité du PAL permettant à l'autorité de recours d'examiner si les règles d'aménagement du territoire n'imposaient pas la mise en zone de ses terrains plutôt que ceux choisis par la commune (cf. ATA du 21 mai 1999 en la cause X. c/ Direction des travaux publics et Conseil communal de Corbières publié sur le site internet du Tribunal administratif http://www.etatfr.ch/tad).

b) Dans le cas particulier, le recourant s'est borné à demander la mise en zone de ses terrains, de sorte que, conformément à ce qui a été expliqué cidessus, le Tribunal administratif doit examiner le recours en tenant compte du fait que son admission reviendrait à provoquer une augmentation supplémentaire de la zone à bâtir. Or, vu le surdimensionnement manifeste de la zone à bâtir de Lussy, il est exclu d'agrandir encore le périmètre constructible par l'adjonction des terrains du recourant.

3. 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 15 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 la 369 c. 4; ATF 115 la 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 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 15 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). A cet effet, on compare l'utilisation des terrains à bâtir faite pendant les 10 à 15 années précédentes avec les réserves existantes et on admet que le développement pendant les 15 prochaines années se déroulera de la même façon; on tient compte en outre des facteurs qui peuvent freiner ou au contraire accélérer ce développement. Dans la délimitation des zones à bâtir, il faut aussi prendre en considération la réserve des terrains constructibles. même lorsque leurs propriétaires n'ont pas l'intention de les vouer à la construction (ATF 116 la 339, 328).

b) En l'espèce, compte tenu de la décision de la Direction des travaux publics de ne pas approuver la mise en zone à bâtir du secteur Les Portes de Lussy, le calcul de la capacité de la zone à bâtir s'établit de la manière suivante.

La population de Lussy est passée de 302 habitants en 1980 à 372 en 1996, ce qui représente une augmentation de 18,9 %. (remarque: elle était de 365

habitants au 31 décembre 1998, soit 17,3 % d'augmentation seulement sur 18 ans; cf. arrêté du Conseil d'Etat du 28 septembre 1999 indiquant les effectifs au 31 décembre 1998 de la population dite "légale" et de la population résidante des communes du canton de Fribourg; FO du 8 octobre 1999). Sur ce nombre, 121 personnes résident hors de la zone à bâtir, de sorte que la population dans le périmètre constructible est de 251. La zone à bâtir a un capacité théorique de 475 habitants (543 - 68 originairement prévus aux Portes de Lussy). Aussi, si l'on considère que la population va continuer à augmenter selon le même taux qu'entre 1980 et 1996, on peut attendre à ce que 70 personnes s'installent dans la zone à bâtir, portant la population dans le périmètre constructible à 321. Avec une capacité de 475 habitants, la zone à bâtir est encore clairement surdimensionnée nonobstant la non-approbation du secteur des Portes de Lussy; aucune circonstance objective ne peut, en l'espèce, raisonnablement laisser présager une telle augmentation de la population.

Ce calcul - qui démontre le surdimensionnement - se fonde pourtant sur une hypothèse favorable au plan dès lors qu'on part du point de vue que l'intégralité des personnes venant s'installer dans la commune résidera dans la zone à bâtir. Or, il est établi qu'un tiers des habitants est installé dans la zone agricole et il est vraisemblable qu'une partie de l'augmentation de population se produira dans cette zone qui, par définition, n'est pas concernée par le calcul de capacité de la zone à bâtir.

c) Face à cette situation, aucun motif ne justifie d'accentuer encore le surdimensionnement de la zone à bâtir par l'intégration supplémentaire des terrains du recourant. L'examen du dossier montre que l'exclusion de ses parcelles de la zone à bâtir ne constitue pas une décision choquante au point de faire prévaloir ses intérêts sur l'intérêt au respect de l'art. 15 LAT. Il est indéniable que, globalement, la zone libre se situe dans la transition entre la zone résidentielle et la zone village et que, dès lors, l'affectation de l'art. 66a RF est défendable. De même, il n'y a pas d'arbitraire dans le fait de ne pas placer en zone village le bord de la route où se situe la parcelle 209. Enfin, il entrait dans les compétences de la commune d'arrêter la limite de la zone à bâtir à l'Ouest de la parcelle n° 39b.

Dans ce cadre, les griefs d'égalité de traitement soulevés par le recourant qui se demande pourquoi des terrains moins bien placés et moins favorables à la construction que les siens ont été classés sont sans pertinence. Du moment que le Tribunal administratif ne peut pas forcer la commune à sortir de la zone à bâtir d'éventuels terrains qui y aurait été placés à tort, il doit se borner à constater que le traitement - peut-être discutable - des terrains du recourant par rapport à d'autres n'impose pas d'accentuer le surdimensionnement de la zone à bâtir en modifiant leur affectation. Le

recourant ne peut faire valoir aucun motif particulièrement important au sens de la jurisprudence (ZBI 1997 p. 473, déjà cité) qui permettrait d'ignorer l'illicéité provoquée par la violation de l'art. 15 LAT. Le simple fait que les terrains du recourant soient facilement constructibles, qu'ils soient équipés, qu'ils jouxtent la zone à bâtir ou qu'ils constituent des brèches non bâties dans le tissu communal construit n'est pas suffisant pour admettre que la nécessité de les affecter à la zone à bâtir prime en l'espèce l'interdiction de droit fédéral de créer des zones surdimensionnées. Il en va de même du fait que, selon l'ancien plan de 1981, ces terrains étaient affectés en zone à bâtir.

- 4. Compte tenu de l'objet du litige tel que défini par les conclusions du recourant, il est inutile de procéder à une inspection des lieux. Pour le même motif, il n'est pas nécessaire de procéder à une expertise sur la qualité du PAL du point de vue de l'urbanisation et des solutions d'aménagement choisies.
- 5. Mal fondé, le présent recours doit être rejeté.

Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité de partie (art. 139 CPJA).