Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.320/2003 /ajp

Arrêt du 22 août 2003
Ire Cour de droit public

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

Parties
Société de laiterie de Z._____,
recourante, représentée par Me Jacques Meyer, avocat, avenue de Tivoli 3, 1701 Fribourg,

contre

Commune de Z._____,
Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg,
case postale, 1701 Fribourg,
Tribunal administratif du canton de Fribourg,
IIème Cour administrative, route André-Piller 21, CP, 1762 Givisiez.

Objet
Aménagement du territoire; plan d'affectation,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du 4 avril 2003.

Faits:
A.
La Société de laiterie de Z._____ est propriétaire de la parcelle n°89 de cette commune, contenant 4'746 m2. Une partie du terrain où se trouve un bâtiment, soit environ 946 m2, est classée en zone de centre de village par le plan d'aménagement local adopté en 1985; le reste du bien-fonds appartient à la zone agricole.
En prévision de la révision générale du plan d'aménagement, la Société a fait savoir qu'elle souhaitait l'attribution de la partie non bâtie de son terrain à une zone résidentielle. Les autorités communales envisageaient, elles, l'acquisition du bâtiment pour l'affecter au développement des services communaux. En août et septembre 2000, le Conseil communal a proposé à la Société propriétaire de classer la partie bâtie en zone d'intérêt général, réservée aux constructions et installations d'utilité publique, et d'attribuer le solde à une zone résidentielle, conformément au souhait précité. Le Conseil communal a également présenté une offre d'achat du bâtiment, offre que la Société a rejetée au motif que le prix lui paraissait sous-évalué.
B.
Selon le projet de plan d'aménagement local soumis à l'enquête publique dès le 17 novembre suivant, la parcelle n°89 devait être classée en zone d'intérêt général pour sa partie bâtie et en zone agricole pour le reste. La Société propriétaire s'y est opposée. Elle faisait valoir que l'attribution prévue pour la surface déjà bâtie ne permettrait pas la création de constructions ou installations d'utilité publique nouvelles; la propriétaire était disposée à discuter d'une éventuelle vente à la collectivité, mais elle n'acceptait pas un changement de l'affectation du sol destiné seulement à faire pression sur le prix. Quant à la partie non bâtie de la parcelle, la propriétaire se référait à l'attitude de l'autorité lors de la préparation du projet, d'où il ressortait que l'attribution de cette surface à une zone résidentielle ne devait présenter aucune difficulté.
Le 2 octobre 2001, le Conseil communal a rejeté l'opposition; il a motivé sa décision comme suit.
Compte tenu du manque de coopération de l'opposante concernant la partie construite du terrain et vu la quan-

tité 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.
C.
Statuant le 3 juillet 2002 sur un recours de la propriétaire, la Direction des travaux publics du canton de Fribourg (devenue depuis la Direction de l'environnement, de l'aménagement et des constructions) lui a donné partiellement gain de cause et a annulé le classement de la surface bâtie. Conformément à l'argumentation qui lui était présentée, l'autorité de recours a constaté que cet élément de la planification était étranger aux objectifs de l'aménagement du territoire. Pour le surplus, la Direction à rejeté le recours. Elle a considéré que le maintien en zone agricole de la surface non bâtie était compatible avec lesdits objectifs. L'autorité communale de planification n'avait pas abusé de son large pouvoir d'appréciation et elle n'avait pas non plus violé les droits de la propriétaire à la protection de sa bonne foi et à l'égalité de traitement.
Dans le but d'obtenir l'affection de son terrain non bâti à une zone résidentielle, la propriétaire a déféré ce prononcé au Tribunal administratif, qui a rejeté le recours par arrêt du 4 avril 2003. Les juges ont critiqué l'attitude du Conseil communal mais ils ont considéré que la décision attaquée devant eux rétablissait le statut antérieur de la parcelle n°89, selon l'ancienne planification, et que par conséquent, la propriétaire échappait désormais à toute pression tendant à lui faire vendre à bas prix une partie de son terrain. Ils ont aussi considéré que le tracé de la limite des zones à bâtir, dans le secteur concerné, était "parfaitement défendable", de sorte que le refus d'y inclure la parcelle n°89 en entier ne constituait ni une solution inopportune, ni un abus ou un excès du pouvoir d'appréciation reconnu aux autorités communales.
D.
Agissant par la voie du recours de droit public, la Société de laiterie de Z._____ requiert le Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 4 avril 2003. Elle persiste à réclamer l'attribution de son terrain non bâti à une zone résidentielle et se plaint de n'avoir pas eu accès à une autorité de recours exerçant un libre pouvoir d'examen.
Invitées à répondre, les autorités intimées proposent le rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La recourante invoque la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 Cst.), mais son argumentation ne comporte aucune discussion de l'affectation litigieuse par rapport aux exigences de cette garantie. La motivation du recours ne met en cause que la primauté des dispositions de droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst.) relatives au rôle des autorités cantonales de recours.
2.
La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) tend à assurer une utilisation mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Elle exige, à cette fin, l'établissement de plans d'affection du sol et elle fixe les principes à suivre dans ce domaine. Les cantons doivent notamment instituer une protection juridique en faveur des propriétaires ou autres citoyens concernés par la planification, et leur garantir l'accès à au moins une autorité de recours exerçant un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT).
Selon la jurisprudence, ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle soit juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Elle implique aussi que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242).
3.
Dans sa décision du 3 juillet 2002, la Direction des travaux publics a exposé de façon exacte et complète, selon la jurisprudence précitée, les limites du contrôle qui lui incombait. Dans l'exercice de ce contrôle, elle a invalidé l'attribution d'une partie de la parcelle n°89 à la zone d'intérêt général, conformément aux conclusions et à l'argumentation de la recourante. Pour le surplus, elle a étudié de façon détaillée le tracé retenu par le Conseil communal pour la délimitation des zones à bâtir et de la zone agricole, tracé qui attribue le reste de la parcelle

à cette zone-ci. Elle est parvenue à la conclusion que la solution ainsi retenue était cohérente et opportune, en particulier du point de vue du développement spatial prévu pour le milieu bâti. La Direction a aussi envisagé une délimitation différente, qui eût satisfait la recourante en incluant son terrain dans les zones à bâtir; cette solution était jugée également opportune, mais pas meilleure que l'autre, de sorte qu'il ne se justifiait pas de l'imposer à l'autorité communale.
La recourante fait valoir que le classement de la parcelle n°89 en zone à bâtir était possible par rapport aux règles de l'aménagement du territoire et que cela correspondait à l'intention initiale du Conseil communal. Elle soupçonne que cette autorité a changé d'avis dans un simple but de représailles, à la suite de son propre refus de vendre à bas prix le bâtiment existant. Elle reproche à la Direction et au Tribunal administratif de n'avoir pas vérifié si ce retournement répondait à des motifs valables au regard desdites règles.
La Direction a dûment contrôlé le plan d'affectation tel qu'adopté par le Conseil communal, et elle l'a réformé seulement sur le point où la planification litigieuse se révélait dépourvue de justification pertinente. L'autorité de recours n'était aucunement tenue de reconstituer et étudier les diverses variantes envisagées lors de l'élaboration de ce document, ni d'évaluer les motifs qui ont déterminé le Conseil communal à écarter certaines d'entre elles pour en retenir d'autres. En vérifiant que la planification litigieuse fût adéquate dans son résultat et ses effets, sans égard aux espérances que les travaux préparatoires avaient pu éveiller, la Direction a pleinement satisfait aux exigences de l'art. 33 al. 3 let. b LAT. Ainsi, au moins une des deux autorités cantonales de recours a fourni à la recourante la protection juridique garantie par cette disposition. Le recours de droit public, mal fondé, doit être rejeté.
4.
A titre de partie qui succombe, la recourante doit acquitter l'émolument judiciaire.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
La recourante acquittera un émolument judiciaire de 3'000 fr.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, à la Commune de Z._____, à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg et au Tribunal administratif de ce canton.
Lausanne, le 22 août 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: