

# FR\_GERICHTE 602 2024 173 vom 26. Januar 2026

FR Kantonsgericht, 2026-01-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2024\\_173](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_173)

FR: FR\_GERICHTE 602 2024 173 du 26 janvier 2026

IT: FR\_GERICHTE 602 2024 173 del 26 gennaio 2026

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits par l'expropriée - l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. e du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 80 al. 1 LEx/FR. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

### E. 2

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, l'autorité de céans ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

### E. 3.1

L'art. 26 Cst. prévoit que la propriété est garantie (al. 1). Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation (al. 2). Selon l'art. 5 al. 2 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RSF 700), une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation. A Fribourg, l'expropriation est réglée dans la LEx/FR, à moins que la législation fédérale ne soit exclusivement applicable (cf. art. 1 al. 1 LEx/FR). La LATeC contient cependant également des dispositions relatives à l'expropriation, aux art. 114 ss LATeC. Selon l'art. 114 LATeC, l'expropriation est régie par la loi sur l'expropriation, sous réserve des dispositions spéciales de la LATeC. L'art. 47 al. 1 LATeC prévoit que, dès l'entrée en force d'une décision de déclassement en zone inconstructible d'un terrain à bâtir, le ou la propriétaire touché-e dispose d'un délai de trente jours pour éventuellement saisir le ou la juge d'une demande d'indemnité pour cause d'expropriation matérielle. En revanche, selon l'art. 135 LEx/FR, le droit à indemnité se prescrit par cinq ans dès

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 l'entrée en vigueur de la restriction, mais, le cas échéant, par un an au plus dès la levée de cette restriction (en allemand: Das Recht auf Entschädigung verjährt fünf Jahre nach Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung, jedoch spätestens ein Jahr nach einer allfälligen Aufhebung dieser Beschränkung). Se pose dès lors la question de savoir quelle disposition légale s'applique à la présente cause. Pour déterminer ceci, il convient notamment d'examiner les travaux préparatoires de la LATeC, dans ses différentes versions.

### E. 3.2.1

Dans le Message no 225 du 30 décembre 1980 accompagnant le projet de loi (de 1983) sur l'aménagement du territoire et les constructions, il est expliqué que, parallèlement à l'élaboration dudit projet, un projet de révision de la loi sur l'expropriation était en cours. Une coordination étroite a été établie entre les commissions révisant lesdits projets, afin d'harmoniser les deux lois dans le domaine touchant à l'expropriation fondée sur les plans régis par la LATeC. Les deux commissions sont arrivées à la conclusion qu'il fallait considérer cette dernière comme une *lex specialis* par rapport à la loi sur l'expropriation. "De ce fait, elle ne devait contenir que des dispositions spécifiques, propres à un genre particulier d'expropriation. Pour le reste, la procédure d'expropriation serait conduite selon les règles de la loi générale" (sur l'expropriation; p. 666). Selon le Message no 43 du 20 novembre 2007 accompagnant le projet de loi (de 2008) sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après: Message LATeC 2008), quelques dispositions spéciales par rapport à la LEx/FR ont été prévues dans la LATeC, s'agissant de points à régler conformément à cette loi ou spécifiquement liés à des mesures d'aménagement du territoire. Le projet effectue donc un toilettage des dispositions de la aLATeC. Certaines d'entre elles ont été supprimées, car faisant double emploi avec celles de la LEx/FR, ou reprises dans cette dernière (p. 15).

### **E. 3.2.2**

L'art. 114 al. 1 LATeC prévoit expressément que l'expropriation est régie par la loi sur l'expropriation, sous réserve des dispositions spéciales de la LATeC. L'art. 47 al. 1 LATeC consiste précisément en une telle disposition et règle les modalités pour demander une indemnité pour cause d'expropriation matérielle, suite à l'entrée en force d'une décision de déclassement en zone inconstructible d'un terrain à bâtir. Il ressort d'ailleurs des travaux préparatoires précités que les dispositions sur l'expropriation matérielle dans la LATeC sont spécifiquement prévues pour régler des points qui doivent l'être selon cette loi ou qui sont liés à des mesures d'aménagement du territoire. Ainsi, dans la présente cause portant précisément sur le déclassement en zone inconstructible de la parcelle art. ccc RF, colloquée auparavant en zone à bâtir, l'art. 47 LATeC, qui prévoit le délai dans lequel la demande d'indemnité pour expropriation matérielle doit être déposée, trouve application en tant que *lex specialis* par rapport au délai de prescription général de l'art. 135 LEx/FR.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9

## **E. 4**

Se pose ensuite la question de la nature du délai prévu par l'art. 47 al. 1 LATeC.

### **E. 4.1**

La péremption se distingue de la prescription à divers égards: elle opère de plein droit, c'est-à-dire qu'elle est toujours examinée d'office par le juge; les délais de péremption ne peuvent être ni suspendus ni interrompus; la péremption ne laisse pas subsister une obligation naturelle. Pour déterminer si un délai fixé par la loi est ou non péremptoire, on ne saurait, surtout s'il s'agit de textes légaux qui ne sont pas récents, se fonder sur le fait que le législateur use ou non de ce terme et il faut bien plutôt analyser la disposition en cause (ATF 111 V 135 consid. 3b; GRISEL, *Traité de droit administratif*, 1984, p. 663). En droit public, la doctrine et la jurisprudence préconisent de considérer qu'il y a péremption, et non pas prescription, notamment lorsque la loi prévoit un délai non seulement en vue d'assurer la sécurité des relations juridiques entre les parties, mais également pour permettre à l'autorité de boucler un exercice comptable à une date déterminée, sans possibilité pour les

administrés de faire valoir des prétentions au-delà, par le biais d'actes interruptifs de prescriptions (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2e éd. 2025, n. 1698).

#### **E. 4.2**

En l'espèce, le délai fixé par l'art. 47 al. 1 LATeC est un délai de péremption (cf. DUBEY/ZUFFEREY, n. 1700). Il est justifié par des motifs touchant à la sécurité du droit et des raisons d'ordre administratif. En effet, l'objectif visé par ce délai est la protection de l'équilibre des finances communales. Un tel délai garantit à la commune d'être rapidement fixée sur les intentions de la personne touchée par une mesure de déclassement et lui permet de pouvoir revenir sur sa décision initiale et ainsi de ne pas devoir verser d'indemnité (cf. Message LATeC 2008, p. 11).

#### **E. 5**

En l'espèce, la recourante ne conteste pas ne pas avoir respecté le délai de trente jours prévu par la LATeC ni la nature du délai en question qui a conduit à l'irrecevabilité de sa demande. Elle se prévaut en revanche du droit à la protection de la bonne foi et de la violation, par l'autorité intimée, du principe de la confiance.

#### **E. 5.1**

Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement erroné de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peut obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Il faut pour cela (1) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) que l'autorité ait agi dans les limites de ses compétences, (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la situation juridique n'ait pas changé entre le moment où l'autorité a donné le renseignement et celui où les dispositions ont été réalisées. Lorsque ces conditions sont réunies, il faut encore peser l'intérêt à une application correcte du droit par rapport à l'intérêt de l'administré à la protection de sa bonne foi (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2; 141 V 530 consid. 6.2; 137 II 182 consid. 3.6.2).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 Le principe de la confiance, découlant de celui de la bonne foi, commande aussi à l'administration d'adopter un comportement cohérent et dépourvu de contradiction; la jurisprudence y a recours parfois pour corriger les conséquences préjudiciables aux intérêts des administrés qui en découleraient (arrêt TF 1C\_500/2020 du 11 mai 2021 consid. 3.4.1; ATF 111 V 81 consid. 6; 108 V 84 consid. 3a).

#### **E. 5.2**

Le Tribunal fédéral a toujours souligné que la péremption ne peut pas être prise en considération d'office lorsque pareille objection apparaît comme un abus de droit manifeste respectivement comme une violation du principe de la bonne foi. C'est avant tout le cas lorsque le comportement de l'expropriant a amené l'exproprié à s'abstenir d'annoncer ses prétentions à temps, par exemple lorsque l'exproprié était autorisé à penser qu'en raison des pourparlers qu'il avait eus avec l'expropriant, celui-ci entrerait en matière sur sa demande

d'indemnité (ATF 131 II 65 consid. 1.3, JdT 2005 I 700; ATF 106 Ib 231 consid. 2b, JdT 1982 I 38 et les références citées; arrêt TF 2C\_245/2018 du 21 novembre 2018 consid. 4.2; DUBEY/ZUFFEREY, n. 1699). La condition préalable à la non-prise en compte de la prescription et, le cas échéant, de la péremption, est toutefois toujours un comportement du débiteur qui est la cause directe du fait que le créancier n'a pas fait valoir ou exécuter sa créance dans le délai imparti (ATF 126 II 145 consid. 3b/aa). L'application du principe de la bonne foi ne permet guère de dégager des solutions absolues, valables dans tous les cas. C'est au contraire sur le vu des circonstances concrètes de chaque espèce qu'il y a lieu d'apprécier si le justiciable a reçu des indications ou des assurances et s'il a eu des raisons sérieuses de mettre en doute leur validité. La jurisprudence retient qu'on ne saurait présumer la connaissance de certaines règles de procédure (ATF 114 Ia 105 consid. 2c s.). Ne mérite pas de protection la partie qui eût pu déceler l'erreur affectant l'indication de la voie de droit par la seule lecture du texte légal (arrêts TF 5A\_878/2014 du 17 juin 2015 consid. 3.2; 1C\_40/2018 du 20 janvier 2018 consid. 2.3; ATF 141 III 270 consid. 3.3). Les exigences envers les parties représentées par un avocat sont naturellement plus élevées: on attend dans tous les cas des avocats qu'ils procèdent à un contrôle sommaire ("Grobkontrolle") des indications relatives à la voie de droit (arrêt TF 5A\_878/2014 du 17 juin 2015 consid. 3.2; ATF 138 I 49 consid. 8.3.2; 135 III 374 consid. 1.2.2.2). En revanche, il n'est pas attendu d'eux qu'outre les textes de loi, ils consultent encore la jurisprudence ou la doctrine y relative (arrêt TF 5A\_878/2014 du 17 juin 2015 consid. 3.2; ATF 138 I 49 consid. 8.3.2; 135 III 489 consid. 4.4; 134 I 199 consid. 1.3.1). La jurisprudence admet l'existence de la bonne foi lorsque la mauvaise indication des voies de recours ne résulte pas d'une mégarde de la part de l'autorité, mais d'un choix délibéré, basé sur la conviction que la voie indiquée correspond au droit (arrêts TF 5A\_878/2014 du 17 juin 2015 consid. 3.2; 8C\_122/2013 du 7 mai 2013 consid. 4.1).

### **E. 5.3**

Dans sa décision sur recours du 14 avril 2021, la DIME indique qu'elle réserve au juge de l'expropriation les prétentions éventuelles à indemnisation des propriétaires dont les immeubles sont touchés par les plans ou leur réglementation, conformément à l'art. 88 al. 2 LATeC. Elle ajoute qu'"il appartiendra ainsi à la recourante d'agir par la voie d'une demande d'indemnité au sens de la loi sur l'expropriation (RSF 76.1/LEx)". Dans la décision attaquée du 5 septembre 2024, la Présidente de la Commission d'expropriation considère que la recourante était ainsi informée, ou qu'elle aurait pu s'informer, de son droit de saisir la Commission d'expropriation d'une demande d'indemnité dans le délai légal de trente jours résultant de la LATeC.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9

### **E. 5.4**

En l'espèce, la recourante a déposé sa demande d'indemnité pour cause d'expropriation matérielle le 20 août 2024, soit environ dix mois après l'entrée en force de la décision de la DIME, déclassant en zone inconstructible son terrain à bâtir, décision confirmée par l'arrêt du Tribunal fédéral du 27 juin 2023 qui lui a été notifié le 16 septembre 2023. Pour ce faire, la recourante s'est fondée sur le renvoi à la LEx/FR figurant dans la décision sur recours de la DIME du 14 avril 2021, confirmant le déclassement de son terrain initialement affecté à la zone à bâtir. La DIME, agissant dans la situation concrète de la recourante, compte tenu de l'approbation du déclassement de sa parcelle, était compétente pour réserver au ou à

juge de l'expropriation les prétentions éventuelles à indemnisation des propriétaires dont les immeubles sont touchés par les plans ou leur réglementation (cf. art. 88 al. 2 LATeC). En renvoyant expressément à la LEx/FR et en précisant le numéro de la loi au recueil systématique fribourgeois alors qu'en fait c'est la LATeC qui régleme le délai dans lequel doit se faire la demande d'indemnité en lien avec une mesure de déclassement, la DIME n'a pas donné toutes les informations utiles et nécessaires à la recourante. Le principe de la confiance eût voulu en effet que, dans le cas d'espèce, l'autorité - qui donnait suite à l'indication de la recourante selon laquelle elle envisageait une prétention en justice en raison du préjudice lié au dézonage alors contesté - mentionne la LATeC ou à tout le moins réserve la législation spécifique. Du fait de cette incomplétude, la recourante a agi tardivement et a ainsi subi un préjudice, dans la mesure où sa demande d'indemnité a été déclarée irrecevable.

### **E. 5.5**

Reste toutefois à examiner si la recourante devait, de bonne foi (au sens de l'art. 2 CC), se rendre compte que les informations données étaient inexactes, respectivement incomplètes. La recourante, une société anonyme dont aucun des organes n'est juriste, a déposé sa demande d'indemnité pour expropriation matérielle, sans avoir recours à un mandataire professionnel. Toutefois, elle était assistée d'une avocate dans la procédure de la révision générale du PAL, procédure qui a engendré la décision de la DIME contenant le renvoi à la LEx/FR. Cela étant, à la seule lecture de la loi à laquelle la DIME l'avait spécifiquement renvoyée, la recourante, respectivement son conseil, ne pouvait supposer qu'une disposition figurant dans une autre loi que la loi spécifique traitant de l'expropriation dans le canton de Fribourg, à savoir la LEx/FR, s'appliquait parallèlement à cette dernière pour déterminer le délai dans lequel une telle demande d'indemnité devait être déposée. En effet, la LEx/FR ne réserve pas l'application d'autres lois ou d'autres dispositions. L'art. 1 al. 1 LEx/FR réserve la législation fédérale, s'agissant de l'expropriation formelle, et se contente par ailleurs de dire, s'agissant de l'expropriation matérielle, que la LEx/FR s'applique, ceci strictement sans aucune réserve (cf. art. 1 al. 3 LEx/FR). Par ailleurs, l'art. 135 LEx/FR, qui traite de la prescription et qui figure dans le chapitre consacré à l'expropriation matérielle, parle du "droit à indemnité" sans précision aucune ni réserve en faveur de la législation spéciale. Dans de telles circonstances, force est d'admettre que la recourante pouvait en déduire que le délai dans lequel sa demande d'indemnité devait être déposée était celui prévu par l'art. 135 LEx/FR, à savoir un délai de cinq ans, quand bien même la disposition de l'art. 135 LEx/FR dans sa version française peut prêter à confusion, au contraire du texte allemand, en liant "le cas échéant" le départ du délai relatif d'un an à la "levée de cette restriction". Seule la consultation de la LATeC, en particulier de son art. 114, et l'analyse des travaux préparatoires auraient permis à la recourante de comprendre que l'art. 47 LATeC s'appliquait en tant que *lex specialis* et devait prévaloir sur la disposition générale figurant dans la LEx/FR (cf. consid. 3 ci-dessus).

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 Il sied encore de relever que la demande déposée près de dix mois après l'entrée en force de la décision de la DIME, déclassant en zone inconstructible son terrain à bâtir, l'a été dans un délai raisonnable, dès lors que la recourante pensait pouvoir agir dans un délai de cinq ans. Il résulte de ce qui précède qu'il ne peut pas être imputé à la recourante de s'être fiée aux indications à tout le moins incomplètes qui lui ont été données par la DIME et d'avoir déposé sa demande d'indemnité environ dix mois après l'entrée en force de la décision de la DIME, déclassant en zone

inconstructible son terrain à bâtir. La recourante doit dès lors être protégée dans sa bonne foi.

#### **E. 5.6**

Partant, c'est à tort que la Présidente de la Commission d'expropriation a déclaré irrecevable la demande d'indemnité pour cause d'expropriation matérielle déposée par la recourante le 20 août 2024.

#### **E. 6**

Il résulte de ce qui précède que, bien fondé, le recours doit être admis. Partant, la décision de la Présidente de la Commission d'expropriation du 5 septembre 2024 est annulée et la cause lui renvoyée afin qu'elle entre en matière sur la demande d'indemnité de la recourante et rende une nouvelle décision. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire d'examiner si, comme le soutient la recourante, le délai de trente jours prévu à l'art. 47 LATeC n'est pas conforme aux dispositions constitutionnelles et au droit fédéral.

#### **E. 7.1**

Il n'est pas perçu de frais de procédure, l'autorité intimée en étant exonérée (cf. art. 133 CPJA). L'avance de frais versée par la recourante lui est restituée.

#### **E. 7.2**

La recourante, obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'avocats pour défendre ses intérêts, a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif cantonal du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 du tarif). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 du tarif). En l'occurrence, sur la base de la liste de frais produite le 7 janvier 2026 par les mandataires de la recourante, comptabilisant 19 heures et 55 minutes, les honoraires sont fixés, comme demandé, à CHF 4'979.15. En ce qui concerne les débours, la liste ne correspond pas au tarif, le forfait de 5 % n'étant pas applicable en droit administratif, ceux-ci étant en effet remboursés au prix coûtant (cf. art. 9 du tarif). La recourante a ainsi droit à une indemnité de CHF 5'425.70 (honoraires de CHF 4'979.15, plus les débours fixés à CHF 40.- et la TVA à 8.1% par CHF 406.55), laquelle est mise à la charge de l'Etat de Fribourg, à verser par la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS; art. 137, 140 et 141 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision de la Présidente de la Commission d'expropriation du 5 septembre 2024 est annulée. La cause lui est renvoyée afin qu'elle entre en matière sur la demande d'indemnité de la recourante et rende une nouvelle décision. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de CHF 2'000.- versée par la recourante lui est restituée. III. Un montant de CHF 5'425.70 (dont CHF 406.55 au titre de la TVA) est alloué à la recourante à titre d'indemnité de partie, à verser directement à Mes Christophe Claude Maillard et Rémy Terrapon, à la charge de l'Etat de Fribourg (Direction de la sécurité, de la justice et du sport). IV. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal

fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA).  
Fribourg, le 26 janvier 2026/ape/mab La Présidente suppléante La Greffière

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.