

FR_GERICHTE 602 2023 142 vom 18. November 2025

FR Kantonsgericht, 2025-11-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2023_142

FR: FR_GERICHTE 602 2023 142 du 18 novembre 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2023 142 del 18 novembre 2025

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Enteignung

Erwägungen

E. 22

février 2002 et a suscité plusieurs oppositions. Il n'a finalement pas été adopté par la commune et a fait l'objet d'une décision de non-approbation par la Direction le 26 septembre 2003. Dans ce contexte, les propriétaires des terrains concernés ont déposé, le 17 décembre 2002, une demande de prolongation de cinq ans du délai imparti pour la réalisation du PAD, laquelle a été acceptée par le Conseil d'État qui a fixé une nouvelle échéance au 6 avril 2008. En juin 2006, dans le but de débloquer la situation, la commune a soumis aux propriétaires un projet de planification directrice du secteur qui comportait cinq variantes de développement, en les invitant à se déterminer. Le 25 novembre 2006, elle a constaté que la démarche n'avait pas abouti, aucune de ses propositions n'ayant réuni l'accord de tous les propriétaires.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 19 Le 22 janvier 2008, la commune a informé ces derniers qu'elle s'opposerait à toute prolongation du délai fixé pour l'élaboration du PAD dans le secteur de I. _____, en précisant que ce périmètre faisait dorénavant partie intégrante de la révision générale du PAL, entre-temps entamée (cf. let. D infra). Le 16 décembre 2008, les propriétaires ont présenté à la commune une étude de faisabilité, établie en novembre 2008, laquelle esquissait une urbanisation du périmètre concerné en vue de l'établissement d'un dossier d'examen préalable de PAD. Par lettre du 28 janvier 2009, la commune a constaté que le projet ignorait ses revendications et a confirmé sa volonté de remettre les parcelles de I. _____ en zone agricole. D. Parallèlement, en avril 2007, la commune a ouvert une procédure de révision générale du PAL. Entre février 2009 et mars 2010, les services de l'État ont procédé à l'examen préalable du projet de révision sur la base du rapport explicatif et de conformité du 26 janvier 2009. Le 25 mars 2010, le Service des constructions et de l'aménagement (ci-après: le SeCA) a rendu son rapport de synthèse de l'examen préalable, approuvant la nouvelle stratégie de réduction de la zone constructible de la commune et adhérant en particulier au changement d'affectation du quartier de I. _____. La révision du PAL visait en particulier à réduire le surdimensionnement de la zone à bâtir et prévoyait ainsi de sortir de la zone à bâtir toutes les parcelles comprises dans le périmètre de I. _____, dont l'art. fff RF. Par publication dans la Feuille officielle du 14 mars 2011, la commune a mis à l'enquête publique la révision générale du PAL. A l'issue de séances de conciliation, elle a procédé, le 11 novembre 2011, à une mise à l'enquête complémentaire. Fin février 2012, la commune a adopté le PAL révisé et rejeté l'opposition formée par le propriétaire de l'art. fff RF. Par décision du 16 octobre 2013, la Direction a approuvé partiellement la révision du PAL et rejeté le recours de feu A. _____. Saisie

d'un recours par ce dernier, la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal l'a rejeté et a confirmé la décision d'approbation de la Direction (arrêt TC FR 602 2013 147 du 25 juin 2015). Cet arrêt n'a pas été attaqué. E. Le 29 juillet 2015, feu A. _____ a soumis à la Commission d'expropriation une demande d'indemnité pour cause d'expropriation matérielle à charge de la commune. Le 10 novembre 2015, la Commission d'expropriation a tenu une séance de conciliation entre les parties – qui a échoué – et a décidé de limiter la procédure aux conditions de l'expropriation matérielle. S'en sont suivis plusieurs échanges d'écritures, impliquant notamment le dépôt, le 12 juillet 2016, d'une détermination de la Commune, considérée comme tardive par feu A. _____. Par ordonnance du 12 octobre 2018, la Commission d'expropriation a rejeté la requête "tendant à ce qu'elle statue sur l'irrecevabilité de la réponse"; elle a également requis la production de plusieurs pièces. Après plusieurs autres échanges d'écritures, la tenue de séances les 25 mars et 11 avril 2019 ainsi que diverses péripéties procédurales – impliquant notamment une demande de récusation de l'ancien Président de la Commission d'expropriation, devenue sans objet – une séance a eu lieu le 9 décembre 2020 avec inspection locale, administration des preuves, plaidoiries, puis clôture de la procédure probatoire. Ensuite de la production de pièces supplémentaires et du dépôt de nouvelles écritures, la Commission d'expropriation a réouvert la procédure probatoire par ordonnance du 25 avril 2023. Une nouvelle séance a eu lieu le 21 juin 2023, avec inspection locale, administration des preuves, plaidoiries et clôture de la procédure probatoire. F. Par décision du 27 septembre 2023, la Commission d'expropriation a rejeté la demande d'indemnité pour expropriation matérielle. Examinant les conditions d'une indemnisation en raison

Tribunal cantonal TC Page 4 de 19 du changement d'affectation de la parcelle, elle a considéré que la condition relative à la haute probabilité d'un usage futur – condition commune aux cas de déclassement et de non-classement – n'était pas remplie. En particulier, elle a retenu qu'aucune étude n'avait été entreprise pour analyser si le secteur était destiné à la construction dans les quinze années à venir conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 février 1990. Alors qu'au moment de l'approbation partielle du PAL en 1989, le Conseil d'État avait refusé d'approuver la mise en zone constructible de terrains au motif que les zones à bâtir étaient surdimensionnées, le secteur de I. _____ avait été ajouté aux diverses zones constructibles, sans que la commune ne diminuât d'autres zones à bâtir ou n'invoquât des circonstances spéciales, comme une augmentation exponentielle de la population. En outre, dans le canton de Fribourg, un PAD était d'abord adopté par la commune puis approuvé par le canton: une telle procédure pouvait dès lors constituer un obstacle à l'usage futur hautement probable, d'autant plus si un remaniement parcellaire ou un report d'indice de construction devait avoir lieu préalablement. En l'espèce, la planification de détail avait une portée fondamentale, au vu de la fiche de coordination 2.1 annexée au plan directeur qui prévoyait qu'une "étude de détail sous forme de plan de quartier devra déterminer au moment opportun l'affectation de ce secteur, qui se prête à la construction d'habitations individuelles groupées ou non, à des équipements touristiques en relation avec l'utilisation du lac ou du développement touristique général de S. _____". Ainsi, la procédure d'adoption du PAD n'avait pas constitué une simple formalité. Aussi longtemps que le PAD n'avait pas été établi et approuvé, les terrains étaient inconstructibles. La Commission d'expropriation a relevé par ailleurs que les propriétaires des terrains concernés n'étaient pas d'accord sur l'utilisation de la surface incluse dans le périmètre du PAD, malgré plusieurs années de discussions et d'études afin d'élaborer un plan de quartier, de sorte qu'ils n'auraient pas pu concrétiser par leurs propres moyens

l'usage retiré. Subsidiairement, dans l'hypothèse où l'élaboration du PAD n'avait pas constitué un obstacle à l'usage futur prévisible, la Commission d'expropriation a considéré que la demande d'indemnité devrait aussi être rejetée car, au moment de la mise en zone constructible, le plan d'affectation des zones ne respectait pas les buts et principes de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Pour arriver à cette conclusion, elle s'est fondée en particulier sur une étude démographique établie en 1977 par le bureau P. _____ et un rapport du même bureau établi en mars 1987; elle a retenu que la mise en zone résidentielle du quartier entier (30'000 m²), sans étude préalable pour analyser si les critères de l'art. 15 LAT étaient remplis, allait au-delà de la proposition de marche à suivre formulée par l'Office des constructions et de l'aménagement du territoire (OCAT, actuellement le SeCA) en mars 1991 – suggérant une zone d'intérêt général (ZIG) sur l'art. fff RF et une zone d'habitation sur l'art. nnn RF pour compenser la surface destinée à l'intérêt général – et était en contradiction avec la décision du Conseil d'État du 13 juin 1989 qui avait refusé d'approuver une mise en zone constructible. La Commission d'expropriation a également relevé que la commune avait constaté lors d'une séance du 9 juin 1992 que, selon l'OCAT, la zone à bâtir était disproportionnée; le surdimensionnement ressortait également du rapport de consultation préalable du SeCA du 14 septembre 2007, du rapport explicatif et de conformité établi par la société Q. _____ le 26 janvier 2009, du préavis de synthèse d'examen final du SeCA du 2 mai 2013 et de l'arrêt du Tribunal cantonal du 25 juin 2015 (602 2013 147), lequel avait notamment retenu que les déclassements auxquels la commune avait procédé répondaient à un intérêt public clair et important et trouvaient leur base légale dans les règles fédérales et cantonales sur le dimensionnement des zones à bâtir. En conclusion, la présomption, selon laquelle un plan d'affectation établi sous l'empire de la LAT était conforme aux buts et principes de celle-ci était

Tribunal cantonal TC Page 5 de 19 renversée par le surdimensionnement de la zone à bâtir qui existait déjà lors du premier PAL, alors que le bureau P. _____ avait constaté une émigration de la jeune population. Quant au plan directeur d'amarrage publié dans la Feuille officielle du 11 novembre 2022, produit par l'hoirie de feu A. _____ (prévoyant la construction d'un amarrage collectif au bas de l'art. fff RF et la création d'une ZIG sur une partie de la parcelle), la Commission d'expropriation l'a considéré comme un "fait nouveau", vu qu'il était postérieur à la clôture de la procédure probatoire. Elle a relevé en outre que ce plan n'avait pas été approuvé par le canton et qu'elle n'était pas saisie de la question de savoir si l'éventuelle création future d'une ZIG donnait droit à une indemnisation. Enfin, en ce qui concerne les frais et dépens, la Commission d'expropriation les a mis à la charge de l'hoirie en application des art. 104 ss CPC, auxquels renvoyaient les art. 138 et 119 de la loi fribourgeoise du 23 février 1984 sur l'expropriation (LEx/FR; RSF 76.1). Toutefois, en raison de la longueur de la procédure (huit ans) et des changements successifs de président, elle a décidé de limiter la part des frais à la charge de cette dernière à concurrence des avances versées et de mettre le solde à la charge de l'État. Quant aux dépens de la commune, elle a considéré que la difficulté de l'affaire justifiait de faire appel aux services d'une avocate et a fixé l'indemnité à CHF 32'284.75 (116 heures de travail au tarif horaire de CHF 250.-, plus débours et TVA à 7.7% et 8%), en se référant à l'art. 2 du tarif fribourgeois des dépens en matière d'expropriation (RSF 76.17). G. Agissant le 3 novembre 2023, B. _____, C. _____ et D. _____ forment un recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision de la Commission d'expropriation du 27 septembre 2023. Elles concluent, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de celle-ci et au renvoi de

la cause à la Commission d'expropriation pour qu'elle statue dans une composition conforme au droit. Subsidiairement, elles demandent la réforme de la décision querellée dans le sens de l'admission du principe d'une indemnisation pour expropriation matérielle et au renvoi de la cause à la Commission d'expropriation pour qu'elle statue sur le montant de l'indemnité. Plus subsidiairement, elles concluent à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à l'autorité précédente pour nouvelle décision sur leur droit à l'indemnité pour expropriation matérielle en cas de non- classement et/ou de défaut d'usage prévisible. Encore plus subsidiairement, elles concluent à la réforme du ch. 4 du dispositif de la décision attaquée, en ce sens que les dépens de la commune soient mis à leur charge à hauteur de CHF 16'336.10, le solde étant laissé à la charge de l'État. Par un premier grief d'ordre formel, les recourantes se plaignent d'une composition irrégulière de la Commission d'expropriation. En résumé, elles soutiennent que R._____, qui a signé la décision querellée, n'est pas secrétaire-juriste au service de la Commission d'expropriation. En tout cas, elles n'auraient pas été informées de la nomination de celle-ci avant que la décision ne soit rendue, ceci en violation de leur droit d'être entendues. Elles critiquent également le fait que la prénommée n'a pas participé à la procédure, alors qu'elle devait avoir voix consultative. Les recourantes requièrent par ailleurs que les déterminations déposées par la commune le 12 juillet 2016 soient déclarées irrecevables et retirées du dossier, pour cause de tardiveté. A cet égard, elles reprochent à la Commission d'avoir rejeté leur conclusion tendant à l'irrecevabilité de l'écriture lors de la séance du 11 avril 2019 en indiquant qu'une motivation figurera dans la décision au fond. Or aucune motivation n'y figure. Sur le fond, les recourantes reprochent à la Commission d'expropriation de n'avoir pas retenu la probabilité d'un usage futur. Elles font valoir qu'un plan de quartier, au sens des art. 62 ss de l'ancienne loi fribourgeoise du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions

Tribunal cantonal TC Page 6 de 19 (aLATEC), n'a pas pour vocation de déterminer l'affectation d'une parcelle, laquelle doit être fixée par le plan d'affectation des zones (PAZ) ou le règlement communal d'urbanisme (RCU). Il serait donc erroné de retenir que le PAD pouvait encore déterminer l'affectation du secteur de I._____. Elles soutiennent également que les éléments retenus par la Commission pour nier l'usage futur probable ne seraient pas pertinents, se prévalant par exemple du fait que la prise de position de l'OCAT du 25 mars 1991 relative à la création d'une ZIG est antérieure à la mise en zone à bâtir et n'a pas fait l'objet d'une décision. Ensuite, les recourantes soutiennent en substance qu'on ne pourrait pas leur reprocher l'absence d'élaboration du PAD, puisque tout projet qui n'aurait pas respecté les revendications de la commune (ZIG; accès au ponton d'amarrage; tracé de la route d'accès) aurait été refusé par celle-ci. Or, les revendications de la commune seraient infondées, non légitimes et irréalisables. Les recourantes soulignent dans ce contexte que, dans sa décision du 18 février 2003, le Conseil d'Etat a constaté que les raisons de non approbation du PAD étaient indépendantes de la volonté des propriétaires concernés. En particulier, s'agissant de la création d'une ZIG, les recourantes soutiennent que les parcelles de I._____ ne remplissent pas les conditions d'affectation, le préavis de l'OCAT et la fiche de coordination 2.1. n'étant pas suffisants. Quant aux exigences relatives à la protection et à la préservation du site inscrit à l'ISOS, elles ne seraient pas problématiques. D'ailleurs le PAD mis à l'enquête en 2002 les respectait. S'agissant plus particulièrement de la procédure d'adoption des PAD, les recourantes sont d'avis que l'approbation par le canton ne constitue pas un obstacle à l'usage futur probable, dès lors qu'il sera approuvé s'il est conforme matériellement au droit et à la planification supérieure.

Le cas d'espèce ne serait ainsi pas différent de la situation à l'origine de l'ATF 131 II 151 ("arrêt Boudry"). Les recourantes soutiennent ensuite que la mesure d'aménagement constitue un déclassement et non un refus de classement, dès lors que la planification antérieure à 2013, en tout cas celle de 1998, était conforme aux but et principes de la LAT. Selon elles, il ne suffit pas d'examiner la situation au moment du classement en zone constructible, d'une part, et de la mesure d'aménagement litigieuse, d'autre part. Elles reprochent ainsi à la Commission d'expropriation de n'avoir pas examiné les circonstances qui prévalaient lors de la révision du PAL de 1998, faisant valoir qu'à cette occasion, les exigences de la LAT auraient fait l'objet d'un examen approfondi (cf. rapport explicatif et de conformité de 1996). La réserve de zone à bâtir en 1998 était selon elles conforme au droit fédéral, compte tenu du fait qu'une part importante était vouée à l'habitation secondaire. La Commission d'expropriation aurait dû analyser l'impact concret des surfaces non disponibles pour l'habitation principale, si nécessaire en ordonnant une expertise. En résumé, les recourantes se prévalent de la présomption de conformité matérielle à la LAT, d'une forte augmentation démographique et de nombreuses résidences secondaires, tout en soutenant que leur parcelle est équipée, au sens de l'art 15 let. b aLAT. A supposer que l'on se trouve dans un cas de refus de classement, les recourantes reprochent à la Commission d'expropriation de n'avoir pas examiné si l'on était en présence d'une exception ouvrant le droit à une indemnisation. Selon elles, les conditions pour une indemnisation exceptionnelle seraient remplies. Les recourantes invoquent également des attentes fondées sur la confiance, faisant valoir qu'entre 1993 et 2006, la commune n'avait jamais revendiqué la création d'une zone de détente, d'un ponton d'amarrage collectif et des places de stationnement public, et qu'elle a adopté une attitude contradictoire en prévoyant ensuite dans son plan directeur communal de 2013 une ZIG sur la parcelle fff RF. Enfin, les recourantes soutiennent que si une ZIG était créée sur l'art. fff RF, il serait particulièrement choquant de prélever une taxe sur la plus-value et se plaignent d'une motivation insuffisante de la décision attaquée sur ce point.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 19 Enfin, en cas de refus d'une indemnisation pour expropriation matérielle, les recourantes demandent qu'une partie des frais et honoraires de la commune soit laissée à la charge de l'État, comme pour les frais judiciaires. En effet, les circonstances retenues par la Commission d'expropriation pour motiver une répartition partagée (durée de la procédure, changements successifs de présidence, répétition des séances) seraient également pertinentes pour les dépens et il n'y aurait pas de raison de traiter différemment ces deux aspects. H. La Commission d'expropriation s'est déterminée par lettre du 19 décembre 2023, dans laquelle elle se réfère entièrement à sa décision du 27 septembre 2023. En lien avec le grief d'irrégularité de sa composition, elle précise toutefois (pièces à l'appui) que l'ancienne secrétaire-juriste a démissionné avec effet au 31 août 2023 et qu'elle a été remplacée par une nouvelle collaboratrice; une demande pour modifier en ce sens le site Internet de la Commission d'expropriation a été déposée le 6 septembre 2023 et réitérée par courriel du 28 septembre suivant. I. Le 8 mars 2024, la commune s'est déterminée sur le recours, dont elle conclut au rejet, sous suite de frais et dépens. S'agissant de la composition de la Commission d'expropriation, elle soutient que les secrétaires-juristes ne font pas partie de la composition de l'autorité en cause, laquelle peut valablement siéger en leur absence. Les secrétaires-juristes n'auraient pas non plus de voix consultative, le renvoi à la loi fribourgeoise du 23 février 1984 sur la justice (LJ; RSF 76.1) contenu dans la LEx/FR ne portant que sur la question de l'information du public et de la publicité des jugements. J. Le 30 avril 2024, les recourantes ont déposé des

contre-observations et maintenu pour l'essentiel les arguments et les conclusions prises dans leur mémoire de recours. K. Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné. Pour autant que cela soit utile à la solution du litige, il sera davantage fait état des arguments développées par les parties, à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants de droit du présent arrêt. en droit 1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) – et 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 CPJA ainsi que de l'art. 80 al. 1 LEx/FR. 1.2. Aux termes de l'art. 82 let. b LEx/FR, l'exproprié a qualité pour recourir. En outre, selon l'art. 76 al. 1 let. a CPJA en lien avec l'art. 80 al. 2 LEx/FR, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. En l'espèce, la demande des recourantes tendant à obtenir une indemnisation pour expropriation matérielle a été rejetée par la Commission d'expropriation, de sorte qu'un intérêt digne de protection à recourir contre ce refus doit leur être reconnu. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur le recours.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 19 1.3. Selon l'art. 77 al. 1 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, la Cour de céans ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 2. Les recourantes invoquent plusieurs griefs d'ordre formel, qu'il convient d'examiner préalablement au fond. 2.1. 2.1.1. Aux termes de l'art. 30 al. 1 Cst., toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial; les tribunaux d'exception sont interdits. Selon la jurisprudence, est considérée comme un "tribunal" au sens de cette disposition une autorité qui tranche des litiges en rendant des décisions motivées et contraignantes, fondées sur la loi et le droit, à l'issue d'une procédure ordonnée et équitable de nature judiciaire. Cette autorité ne doit pas nécessairement être intégrée à la structure judiciaire ordinaire de l'État; elle doit cependant, par son organisation, sa composition, le mode de nomination de ses membres, la durée de leurs fonctions, son insensibilité aux influences extérieures et l'apparence qu'elle présente, être indépendante et impartiale tant envers d'autres autorités qu'envers les parties. Outre les caractéristiques d'indépendance et d'impartialité, il est inhérent à la nature d'un tribunal que celui-ci établisse lui-même les faits pertinents et leur applique les règles du droit au cours d'une procédure conforme à l'État de droit, qui aboutisse à une décision contraignante pour les parties. Le tribunal doit jouir d'un pouvoir d'examen complet en fait et en droit (ATF 149 I 343 consid. 5.3 et les arrêts cités). Selon la doctrine, une autorité judiciaire au sens de l'art. 30 al. 1 Cst. est caractérisée, d'un point de vue fonctionnel, par son activité juridictionnelle et, du point de vue de son organisation, par son indépendance institutionnelle (RHINOW ET AL., *Öffentliches Prozessrecht*, 4e éd. 2021, § 7 n. 463; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, 3e éd. 2018, § 31 n. 46). Est déterminante une appréciation de l'ensemble des différents éléments pertinents (STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 4e éd. 2023, art. 30 n. 6 et 8; d'un autre avis, selon lequel la nature fonctionnelle est prépondérante, BOHNET, in *Commentaire romand, Constitution fédérale*, 2021, art. 30 n.3 et 25 ss). Si une autorité est composée d'un certain nombre de membres, tous doivent – sous réserve d'une disposition légale contraire – participer à la décision.

L'autorité qui statue en formation incomplète commet un déni de justice formel (ATF 137 I 340 consid. 2.2.1; 129 V 335 consid. 3.1 et les arrêts cités). Si un justiciable entend faire valoir une situation d'incompatibilité, respectivement un motif de récusation en relation avec la composition irrégulière d'une autorité judiciaire, il doit, conformément à la jurisprudence rendue en matière de récusation, invoquer ce motif dès qu'il en a connaissance sous peine d'être déchu du droit de s'en prévaloir. Cela ne signifie pas que la composition concrète de l'autorité amenée à statuer doive nécessairement être communiquée de manière expresse au justiciable. Il suffit que cette information ressorte d'une publication générale facilement accessible, singulièrement sur Internet. La partie assistée d'un avocat est en tout cas présumée connaître la composition régulière du tribunal et il incombe au justiciable d'alléguer qu'il n'a eu que tardivement

Tribunal cantonal TC Page 9 de 19 connaissance de la situation d'incompatibilité, respectivement du motif de récusation dont il entend se prévaloir (ATF 140 I 271 consid. 8.4.3 et les arrêts cités). 2.1.2. En vertu de l'art. 3 al. 1, première phrase, LEx/FR, la Commission d'expropriation se compose d'un président, de deux vice-présidents et de quinze assesseurs. Elle dispose de deux secrétaires nommés pour cinq ans par le Conseil d'Etat, sur la proposition des président et vice-présidents (art. 3 al. 2 LEx/FR). Le président, les vice-présidents et les secrétaires doivent être juristes; les assesseurs doivent posséder les connaissances nécessaires en matière d'estimation; tous doivent être choisis hors de l'administration (art. 3 al. 3 LEx/FR). Pour siéger, la Commission d'expropriation se forme du président, ou d'un vice-président, et de deux assesseurs désignés par lui (art. 3 al. 4 LEx/FR). Elle est par ailleurs indépendante dans l'exercice de ses attributions (art. 3a LEx/FR). L'organisation et le fonctionnement de la Commission d'expropriation sont réglés aux art. 4 et 5 LEx/FR. L'art. 4 al. 1 LEx/FR prévoit que celle-ci assure l'information du public et la publicité de ses jugements et que les dispositions de la loi sur la justice sont applicables par analogie. 2.1.3. En l'occurrence, on ne décèle aucune irrégularité dans la composition de la Commission d'expropriation – qui est une autorité judiciaire au sens de l'art. 30 al. 1 Cst. (cf. art 3 al. 2 let. c CPJA) –, telle qu'elle a été appelée à statuer dans la présente procédure. En effet, il ressort de la décision attaquée que l'autorité intimée était composée de la présidente et deux assesseurs conformément à l'art. 3 al. 4 LEx/FR ainsi que d'une secrétaire-juriste conformément à l'art. 3 al. 2 et al. 3 LEx/FR. Au regard des pièces produites par la Commission d'expropriation, la secrétaire-juriste qui a signé la décision attaquée a été nommée à son poste, en bonne et due forme, avant le prononcé de la décision querellée, à la suite d'une mise au concours et après propositions de la Présidente et de la vice-Présidente (cf. arrêté du Conseil d'Etat du 29 août 2023). On relèvera en outre que si les secrétaires-juristes sont membres de la Commission d'expropriation, leur présence n'apparaît toutefois pas nécessaire pour siéger (cf. art. 3 al. 4 LEx/FR). Dans ce contexte, le point de savoir si elles ont une voix consultative ou non n'apparaît pas déterminant. Quant au fait que le nom de la secrétaire-juriste ne figurait pas encore sur le site Internet de l'Etat de Fribourg à la date du prononcé et de sa notification, cela n'a pas d'influence sur la validité de sa nomination. Tout au plus ce retard dans la publication permettait aux recourantes d'invoquer un éventuel motif de récusation après avoir pris connaissance de la décision litigieuse. En effet, lorsqu'une partie n'a connaissance de la composition d'une autorité qu'avec la prise de connaissance de la décision, respectivement qu'elle n'aurait pas pu en avoir connaissance avant, elle a la possibilité de recourir et de faire valoir d'éventuels motifs de récusation (cf. arrêt TF 2C_114/2021 du 6 octobre 2021 consid. 3.4; 2C_749/2020 du 30 juin 2021 consid. 3.3). Force est de constater en l'espèce

que les recourantes ne soulèvent aucun motif de récusation à l'endroit de la secrétaire nouvellement nommée. Leur second grief, tiré de la violation de leur droit d'être entendues, doit dès lors également être écarté. 2.2. 2.2.1. Ancré à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves, de participer à l'administration des preuves essentielles ou tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur

Tribunal cantonal TC Page 10 de 19 la décision à rendre (ATF 142 II 218 consid. 2.3; 135 I 279 consid. 2.3). Le droit d'être entendu n'empêche toutefois pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1). Les art. 57 ss CPJA concrétisent cette garantie au niveau cantonal. La jurisprudence a également déduit du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. le devoir pour le juge de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les arrêts cités). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision. En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et les arrêts cités). 2.2.2. En l'espèce, il est vrai que la décision attaquée ne traite pas de la question de la tardiveté de la réponse de la commune du 12 juillet 2016, telle qu'invoquée par les recourantes durant la procédure devant la Commission d'expropriation. Celle-ci avait toutefois déjà retenu, dans son courrier du 12 octobre 2018, qu'un délai de grâce de trois jours s'appliquait en matière administrative, même en cas de troisième demande de prolongation de délai, conformément à une décision du plenum de la section administrative du Tribunal cantonal du 4 décembre 2009 et à la pratique de celui-ci. La Commission d'expropriation relevait en outre que la commune avait déposé sa réponse avant même qu'elle ne statue sur la troisième demande de prolongation de délai. Cela étant, les recourantes pouvaient aisément comprendre que la Commission d'expropriation refusait d'écarter la détermination de la commune et étaient en mesure de recourir sur les motifs invoqués. On relèvera en outre que, selon la jurisprudence, il n'est pas nécessaire que la motivation soit contenue dans la décision attaquée; elle peut également être indiquée dans une communication séparée (cf. ATF 113 II 204 consid. 2; arrêt TF 2A.132/2003 du 24 octobre 2003 consid. 2.1). Le grief de violation du droit à une motivation suffisante doit ainsi être écarté. Au demeurant, même à admettre un défaut de motivation, il pourrait y être remédié dans la présente procédure, au vu du plein pouvoir d'examen de la Cour de céans, en fait et en droit (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1). En tout

état de cause, la Commission d'expropriation n'était pas tenue d'écarter la réponse de la commune, compte tenu du délai de grâce susmentionné (cf. arrêts TC FR 101 2020 198 consid. 5.2.6; 101 2013 49-50 du 5 juin 2013). Au demeurant, il n'est pas contesté que la commune a déposé son écriture avant l'expiration de ce délai de grâce. 3. 3.1. Selon la jurisprudence, on est en présence d'une expropriation matérielle au sens de l'art. 26 al. 2 Cst. et de l'art. 5 al. 2 LAT lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est

Tribunal cantonal TC Page 11 de 19 interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que l'intéressé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété. Une atteinte de moindre importance peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un ou plusieurs propriétaires de manière telle qu'ils devraient supporter un sacrifice trop considérable, incompatible avec le principe de l'égalité de traitement (ATF 149 II 368 consid. 3.2; 131 II 151 consid. 2.1; cf. art. 1 al. 3 et art. 2 LEx/FR). Dans l'un et l'autre cas, la protection ne s'étend à l'usage futur prévisible que dans la mesure où il apparaît, au moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir. Par usage futur prévisible d'un bien-fonds, on entend généralement la possibilité de l'affecter à la construction (arrêts TF 1C_131/2024 du 25 août 2025 consid. 3.1; 1A.211/2003 du 29 mars 2004 consid. 2.1). A ce sujet, il sied de préciser que la garantie de la propriété ne donne pas le droit à un propriétaire d'exiger, d'une part, que son terrain reste de façon durable dans la zone où il a tout d'abord été classé et, d'autre part, que les possibilités de bâtir résultant du classement en une zone déterminée ne soient pas modifiées ou limitées par la suite. En d'autres termes, le propriétaire qui ne construit pas doit s'attendre à un changement de situation juridique (ATF 102 Ia 331 consid. 1; 123 II 481 consid. 6c; cf. également BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, in Journées du droit de la construction 2015, p. 77). Un propriétaire ne peut en principe pas déduire non plus du précédent classement de son terrain en zone à bâtir un droit au maintien de cette affectation (cf. arrêts TF 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 7.3; 1P.115/2003 du 11 juillet 2003; ATF 118 Ia 151 consid. 6c et les références citées). En outre, ainsi que l'a retenu la Cour de céans, même s'il incombe à la commune de procéder à la planification de son territoire, il faut souligner que l'autorité compétente pour décider de l'approbation des plans d'aménagement est la DIME, à qui il appartient de vérifier si la commune a correctement fait application des principes régissant l'aménagement du territoire. Dans l'exécution de cette tâche, la DIME n'est pas liée par le comportement de la commune qui aurait confirmé - dans le cas en question - la constructibilité partielle de la parcelle alors litigieuse dans le cadre de la procédure d'opposition. Il a été souligné qu'il n'en allait d'ailleurs pas différemment du Tribunal cantonal statuant sur recours. Partant, la Cour de céans a précisé que, quand bien même la commune aurait assuré les intéressés de la mise en zone de leur parcelle, ces derniers ne pouvaient pas se prévaloir du principe de la confiance, dès lors que celle-là n'est pas l'autorité compétente en la matière (cf. arrêt TC FR 602 2021 114 du 20 avril 2023 consid. 4.6 in fine). 3.2. Sous l'angle de la condition liée à l'usage actuel ou futur prévisible, la limitation d'un usage théorique, admissible selon l'affectation de la zone jusqu'à l'adoption de la mesure restrictive, ne suffit pas pour que l'on puisse parler d'expropriation matérielle. Pour juger si un bien-fonds peut être considéré comme un terrain à bâtir, il faut prendre en considération l'ensemble des facteurs juridiques et matériels qui influencent les possibilités de bâtir: les dispositions du droit des constructions et de l'aménagement du territoire en vigueur au moment déterminant, l'état de la planification locale et du développement des constructions dans le secteur, l'évolution démographique et économique, la situation et les caractéristiques générales de l'immeuble

en cause et les possibilités de l'équiper, ainsi que le fait que le propriétaire rende hautement vraisemblable l'affectation de sa parcelle à la construction dans un proche avenir (TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, n. 1751; ATF 114 Ib 100, 103).

3.3. Sous l'angle de la condition liée à la gravité de l'atteinte, la jurisprudence distingue généralement deux hypothèses: d'une part, le refus de classement en zone à bâtir ("non-classement", "Nichteinzonung") et, d'autre part, le déclassement ("Auszonung").

Tribunal cantonal TC Page 12 de 19 3.3.1. On parle de déclassement lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire (cf. ATF 125 II 431 consid. 3b; 122 II 326 consid. 4c et les arrêts cités). Cela présuppose toutefois qu'au moment de l'entrée en force de la mesure de planification qui produirait l'effet d'une expropriation matérielle, la parcelle en question se trouvait comprise dans une zone à bâtir édictée conformément aux prescriptions de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire (ATF 122 II 326 consid. 4b; 118 Ib 38 consid. 2c; 117 Ib 4 consid. 3; arrêt TF 1C_131/2024 précité consid. 3.1). Un plan d'affectation correspond aux exigences matérielles de la LAT, notamment lorsqu'il procède à la délimitation entre les terrains constructibles et les terrains non constructibles selon les critères des art. 15 et 3 al. 3 LAT. Si tel est le cas, les redimensionnements futurs sont en principe qualifiés de déclassement et non pas de refus de classement, en particulier lorsque la zone à bâtir a été correctement mesurée, mais que le dimensionnement ne s'est révélé trop important qu'a posteriori, en raison du développement démographique et des nouvelles possibilités de densification et de réaffectation par exemple (ATF 131 II 728 consid. 2.3 et les références citées). En outre, ce n'est pas par parcelle ou par quartier qu'il faut déterminer si un aménagement décidé selon le droit antérieur à la LAT correspond aux exigences de celle-ci. Le plan d'affectation d'une commune doit satisfaire dans son entier aux exigences de la LAT, et l'opportunité d'une modification pour une partie du territoire communal ne peut être jugée sans référence à un concept d'aménagement portant sur l'ensemble de la commune, ni sans examen du régime à attribuer à d'autres parties, comparables (ATF 121 II 417 consid. 3d).

3.3.2. Il y a refus de classement lorsque la modification d'un plan d'affectation, qui a pour effet de sortir une parcelle de la zone à bâtir où elle se trouvait auparavant, intervient pour adapter ce plan aux exigences de la LAT, entrée en vigueur en 1980, et partant pour mettre en œuvre les principes du droit constitutionnel en matière de droit foncier (ATF 131 II 151 consid. 2.6). Tel est le cas de la décision par laquelle l'autorité de planification, édictant pour la première fois un plan d'affectation conforme aux exigences constitutionnelles et légales, ne range pas un bien-fonds déterminé dans la zone à bâtir et cela même si ce terrain était constructible selon la réglementation antérieure (ATF 125 II 431 consid. 3b; 122 II 326 consid. 4c; 119 Ib 124 consid. 2a et 2d et les arrêts cités). Cela ne vaut pas seulement pour la révision des plans d'affectation adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT (1er janvier 1980), mais aussi pour l'adaptation des plans de zones entrés en vigueur sous l'empire de la LAT (plans dits "de 2ème génération", cf. BRAHIER/PERRITAZ, p. 70 ss) mais qui, matériellement, ne respectent pas en tout point les principes de planification du droit fédéral (arrêts TF 1C_215/2015 du 7 mars 2016; 1C_573/2011 du 30 août 2013 consid. 2.2; 1A.8/2002 du 22 juillet 2002 consid. 3.3; ATF 122 II 326 consid. 5c; 131 II 728 consid. 2.3). Un refus de classer en zone à bâtir n'entraîne en principe pas l'obligation pour les pouvoirs publics d'indemniser le propriétaire touché (ATF 131 II 728 consid. 2.1). La jurisprudence reconnaît toutefois des exceptions à ce principe, quand le terrain litigieux est prêt à la construction – ou à tout le moins quand il est déjà raccordé aux installations de l'équipement général –, lorsqu'il se situe à l'intérieur du

périmètre du plan directeur des égouts (conforme à la législation sur la protection des eaux) et lorsque son propriétaire a déjà engagé des frais importants pour l'équipement ou la construction; pour qu'une indemnité puisse entrer en considération, il faut en règle générale que ces conditions soient toutes remplies. La jurisprudence retient encore d'autres hypothèses où il faudrait accorder un caractère prépondérant à la protection de la bonne foi du propriétaire concerné et, pour ce motif, considérer que son terrain aurait dû être classé en zone à

Tribunal cantonal TC Page 13 de 19 bâtir, notamment parce qu'il se trouvait dans un secteur largement bâti (ATF 132 II 218 consid. 2.2 ; 125 II 431 consid. 4a; arrêt TF 1C_215/2015 consid. 3 du 7 mars 2016). Dans ce contexte, il convient de se livrer à un examen global; dans cette perspective, il ne s'agit pas d'états de fait exhaustifs. Il faut bien au contraire se livrer à une pondération des différents facteurs (ATF 132 II 218 consid. 2.3.2 s.; 112 Ib 388 consid. 3; 109 Ib 13 consid. 2). Cela étant, au vu de l'importance que la jurisprudence accorde au principe de la séparation du territoire bâti et non bâti consacré à l'art. 75 al. 1 Cst. (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; 129 II 369 consid. 4.2.1), son respect revêt donc une importance toute particulière et il y a lieu d'être extrêmement restrictif dans l'admission de dérogations à la règle légale (arrêts TF 1C_131/2024 du 25 août 2025 consid. 4.1; 1C_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 7.1). 4. D'emblée, il sied de confirmer la prémisse selon laquelle, pour prétendre à une indemnité pour cause d'expropriation matérielle, la condition de l'usage futur prévisible doit en tout état de cause être remplie, dès lors que, si elle est nécessaire en cas de déclassement, elle doit l'être a fortiori pour un refus de classement, en principe non indemnisable (cf. consid. 3.1. et 3.3. supra); il en va ainsi, même si l'on fonde sa prétention sur des motifs exceptionnels en lien avec l'égalité de traitement (arrêt TF 1A.146/1995 du 1er mars 1996 consid. 5 et les arrêts cités). 5. 5.1. En l'espèce, la situation ne permet pas de retenir que les recourantes auraient très probablement eu la possibilité de bâtir dans un avenir proche. Au moment de la mesure restrictive, le 16 octobre 2013, lorsque la DIME a approuvé la révision du PAL, le délai (prolongé au 6 avril 2008) pour l'élaboration du PAD était expiré sans qu'un PAD fût établi, ni approuvé ou sur le point de l'être. On soulignera, à l'instar des constatations figurant dans l'arrêt TC FR 602 2013 147, que le périmètre était soumis à un PAD obligatoire et que tant que cette planification n'avait pas été établie et approuvée, les terrains étaient inconstructibles, indépendamment de la question de l'état de leur équipement. Il est dès lors faux de prétendre que la parcelle était apte à être construite à brève échéance et il importe peu que certains équipements auraient pu être utilisés si la constructibilité avait été confirmée par l'adoption d'une planification de détail. Le cas d'espèce se différencie ainsi de la situation ayant fait l'objet de l'arrêt "Boudry" (ATF 131 II 151), dès lors qu'au moment de l'entrée en vigueur de la mesure restrictive, le délai d'élaboration du PAD, condition à la constructibilité du terrain, était expiré depuis longtemps. Les recourantes soutiennent que le PAD, tel qu'exigé par la commune, était en substance contraire à la réglementation applicable, irréalisable, respectivement inexigible de la part des propriétaires concernés. Elles perdent toutefois de vue qu'il s'agissait d'une condition de base de la mise en zone constructible, respectivement du maintien de son affectation. Autrement dit, même à considérer que certaines exigences de la commune ne devaient pas être concrétisées par le biais d'un PAD ou qu'elles entraient en contradiction avec les prescriptions relatives à la zone résidentielle à laquelle l'ensemble du secteur avait été affecté, il n'en reste pas moins que la mise en zone constructible était assortie de réserves, sans lesquelles la parcelle litigieuse n'aurait pas pu être mise en zone à bâtir (cf. consid. 5.2 ci-dessous). Il était clair

en tout cas, au vu de l'arrêté du Conseil d'Etat du 6 avril 1996, que l'absence de PAD entraînerait un réexamen de l'affectation du secteur. En tout état de cause, une telle argumentation n'est pas de nature à démontrer une possibilité de bâtir dans un avenir proche.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 19 5.2. Ensuite, on ne saurait imputer à la commune le fait d'avoir intentionnellement mis en échec le processus d'élaboration du PAD. A ce sujet aussi, la Cour de céans a déjà eu l'occasion de constater, dans son arrêt du 25 juin 2015 (602 2013 147), que les propriétaires fonciers ne pouvaient s'en prendre qu'à eux-mêmes s'ils n'avaient pas été capables de se mettre d'accord sur un projet de PAD entre 1993 et 2008, alors même qu'à l'époque ils étaient encouragés à le faire. On relèvera en particulier qu'en mars 1991 déjà, l'OCAT demandait qu'une partie de la parcelle fff RF, entre les vignes et la zone riveraine, soit affectée à la zone d'intérêt général (cf. prise de position du 25 mars 1991). Peu importe qu'une telle affectation n'ait pas fait l'objet d'une décision. Il ressort en outre de la demande de la commune à l'OCAT du 15 septembre 1993 en vue de la mise en zone à bâtir du secteur de I. _____, que le Conseil communal a décidé la mise en zone à bâtir à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 février 1990, "en référence à la fiche de coordination 2.1" et après avoir entendu les propriétaires concernés. Or la fiche de coordination n° 2.1 du plan directeur communal prévoyait qu'une étude de détail sous forme de plan de quartier devrait déterminer au moment opportun l'affectation de ce secteur, qui se prêtait à la construction d'habitations individuelles groupées ou non, à des équipements touristiques en relation avec l'utilisation du lac ou le développement touristique général de S. _____. Ensuite, dans l'arrêté du Conseil d'Etat du 6 avril 1993, celui-ci a approuvé la modification du plan d'affectation des zones au lieu-dit I. _____ "avec les réserves et conditions formulées dans les considérants", dont il ressort précisément que le plan directeur de la rive sud du lac de T. _____ et des rives du lac de L. _____ prévoit dans le secteur de I. _____ l'implantation d'habitations et d'aménagements publics. Ainsi à l'époque de la mise en zone à bâtir, il était déjà question d'examiner en détail l'affectation du secteur par le biais d'un plan de quartier qui devait prévoir l'implantation d'aménagements publics. Les revendications des autorités y relatives et la création d'une ZIG n'apparaissent donc pas comme des exigences nouvelles et inattendues de la part de la commune. En l'absence d'usage hautement prévisible dans un avenir proche, la Commission d'expropriation n'était pas tenue d'examiner plus avant la condition de la gravité de l'atteinte, qui implique de distinguer entre les cas de classement et de non-classement (cf. supra consid. 3.1 et 3.3). Dans ces conditions, on ne peut donc pas lui reprocher un défaut de motivation. Quoi qu'il en soit, comme il sera démontré ci-dessous, le caractère non conforme à la LAT de l'ancienne planification communale est indéniable. 6. 6.1. Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l'art. 15 LAT prévoyait que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b). Cette notion de "terrains déjà largement bâtis" devait être comprise de manière étroite: elle inclut pour l'essentiel le territoire bâti équipé et les brèches dans le tissu bâti, celles-ci s'entendant comme des surfaces de peu d'importance par rapport à l'étendue du milieu bâti dans lequel elles s'insèrent et, dans la règle, étant équipées (ATF 132 II 218 consid. 4.1; 122 II 455 consid. 6a; 121 II 417 consid. 5a). Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien art. 15 LAT, les zones à bâtir surdimensionnées étaient contraires à la LAT et devaient être réduites (ATF 140 II 25 consid. 4.3; 136 II 204 consid. 7; cf. pour le tout: arrêt TF 1C_113/2014 du

3 septembre 2014 consid. 3). Les communes devaient ainsi concevoir leurs plans d'affectation et la réglementation y afférente en se conformant entre autres aux principes posés par l'art. 15 LAT. Il était dès lors incompatible avec

Tribunal cantonal TC Page 15 de 19 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. 328). Une révision correcte d'un plan d'affectation nécessitait donc une appréciation de ce besoin futur, lequel ne pouvait cependant pas être fixé ou arrêté avec exactitude et de manière mathématique. Il s'agissait au contraire d'un pronostic comportant des incertitudes. La jurisprudence admettait à ce sujet que la méthode des tendances (Trendmethode) était en général propre à déterminer le besoin en terrains à bâtir (arrêts TF 1C_35/2011 et 1C_173/2011 du 29 août 2011 consid. 2.5; ATF 136 II 204 consid. 6.2; RFJ 1995 p. 328 consid. 2 et les références citées). Cette méthode est fondée sur l'utilisation des terrains à bâtir pratiquée pendant les dix à quinze années précédentes, avec les réserves existantes, en admettant par extrapolation et avec des facteurs de pondération et de correction que le développement pour les quinze prochaines années se déroulera de la même façon (arrêts TF 1C_35/2011 et 1C_173/2011 du 29 août 2011 consid. 2.5; ATF 136 II 204 consid. 6.2; 116 Ia 221 consid. 3b; 116 Ia 331 consid. 4). La doctrine considérait également qu'il s'agissait de la méthode la plus recommandée (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 149; BRAHIER/PERRITAZ, p. 73). Si des raisons particulières le justifiaient, il était possible de s'écarter de cette méthode: dans l'hypothèse par exemple où aucune activité de construction n'avait été réalisée durant la période récente, l'existence d'un besoin futur n'était pas d'emblée exclu (ATF 116 Ia 339 consid. 3b). Une extension pouvait se justifier en pareil cas si, sur le fondement d'une appréciation globale, elle correspondait à des projets de développement local, régional, voire suprarégional, ce qui constituait un moyen adéquat de réduire les disparités choquantes entre les régions (art. 3 al. 4 let. a LAT; arrêt TF 1C_119/2007 du 13 novembre 2008 consid. 3.2.3 et références citées; ATF 118 Ia 158 consid. 4b; 114 Ia 364 consid. 4). Lorsque la zone à bâtir était déjà largement surdimensionnée, des motifs impératifs devaient commander une nouvelle extension (ATF 102 Ia 430 consid. 5b; arrêt TF 1P.218/2001 du 13 août 2001 consid. 5a). Sous l'empire de l'ancien art. 15 LAT, les différents éléments significatifs pour déterminer le besoin en terrains à bâtir étaient ainsi les suivants: réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, utilisation passée et future des terrains à bâtir, volonté communale de maîtriser la croissance, développement démographique, développement économique, développement régional, état et développement du réseau des transports publics, possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment. Ces éléments se devaient d'être concrets et l'autorité de planification ne pouvait se limiter à justifier ses besoins par des affirmations générales (arrêt TC FR 602 2011 46 du 9 novembre 2012 consid. 5; RDAF 2000 I 427 consid. 4d; 2006 I 279; BRAHIER/PERRITAZ, p. 73). 6.2. Une extension de la zone à bâtir doit en outre se justifier par une pesée générale des intérêts en présence (art. 1 al. 1 2ème phrase et 2 al. 1 LAT, art. 1 à 3 OAT; ATF 116 Ia 221 consid. 3b; 114 Ia 368 consid. 4; BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen, Raum & Umwelt 2002, p. 31 s.); on ne saurait se fonder sur les désirs, ni sur les projections irréalistes quant au développement du nombre d'habitants et des emplois. L'intérêt purement financier des propriétaires à obtenir le plus haut rendement possible de leurs terrains doit en principe céder le pas devant l'intérêt public, et cela dans une mesure d'autant plus forte que les zones à bâtir à disposition sont déjà très grandes. La demande privée ne suffit pas à

justifier l'extension de la zone à bâtir, laquelle ne saurait non plus être exclue parce qu'aucune activité de construction n'aurait été réalisée pendant la période récente. Dans les réserves de terrains, on doit également incorporer les parcelles qui ne sont pas mises sur le marché immobilier par leurs propriétaires, à défaut de quoi on favoriserait la

Tribunal cantonal TC Page 16 de 19 thésaurisation des terrains (ATF 136 II 204 consid. 6.2.1; 116 Ia 328 consid. 4c). La surface de zones à bâtir utilisées précédemment ne saurait au demeurant être reprise telle quelle, mais doit être évaluée scrupuleusement à l'aune des objectifs de planification (BERTSCHI, p. 29 s.; ATF 136 II 204 consid. 6.2.1; 118 Ia 151 consid. 4d). L'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1 LAT) un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement (art. 47 OAT; arrêts TF 1C_35/2011 du 29 août 2011 consid. 2.4; 1C_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.5.2). 6.3. Le surdimensionnement de la commune, à laquelle celle-ci a remédié par la révision générale du PAL approuvé en 2013, a été constatée dans l'arrêt TC FR 602 2013 147 (tout comme le fait que le périmètre de I. _____ n'était quasiment pas construit). La problématique du surdimensionnement existait déjà lors du précédent plan d'affectation, adopté en 1989 sans analyse de la question (cf. p. 4 du rapport d'étude de P. _____ de février 1977 qui relève le problème d'exode de la population; cf. rapport de synthèse de P. _____ de mars 1987, complété en avril 1988 qui mentionne une capacité du plan des zones correspondant presque au double de la population; cf. lettre du Conseiller d'État, Directeur des travaux publics, du 20 janvier 1984, qui indique que la capacité des zones à bâtir du plan d'affectation des zones permet d'accueillir environ 2850 habitants et que, dans la mesure où la Commune de H. _____ comptait un peu plus de 1000 habitants, la réserve de capacité des zones à bâtir est très largement suffisante et dépasse sensiblement le critère fixé par l'art. 15 LAT; cf. également arrêt TF 1C_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4.2 relatif à un cas de déclassement dans dite commune). Ces éléments sont confirmés dans le préavis de l'OCAT du 22 mai 1992 sur la révision du PAL qui concluait à la nécessité impérieuse de réduire les zones à bâtir pour les rendre conformes aux dispositions du droit cantonal et fédéral ("avec une population de 1180 habitants et une surface de zones à bâtir de 96'4130 m² selon les études de planimétrie effectuée par notre office, la surface moyenne par habitant est actuellement de 820 m², soit plus de trois fois supérieure à la surface moyenne par habitant communément admise (250 m²). Cela signifie que la surface en zone à bâtir, qui devrait être dimensionnée selon l'art. 46 LATeC de manière à couvrir les besoins des 15 ans à venir, permettrait de doubler la population actuelle. Or, de 1970 à 1990, la population résidentielle de la commune n'a augmenté que de 64 unités ou de 5 %. Cette analyse est corroborée par les données du plan directeur de la région du District du Lac. Selon les objectifs de développement retenus dans le cadre de cette étude, il y aurait jusqu'en l'an 2000 dans la Commune de H. _____ un besoin du 3,8 ha pour des terrains sis en zones résidentielles et mixtes alors que l'offre des terrains non construits dans lesdites zones est de 26,0 ha. La capacité de réserve serait ainsi six fois supérieure aux besoins prévisibles pendant les prochaines années"). Malgré cela, la commune a encore décidé la mise en zone à bâtir du quartier de I. _____, d'environ 30'000 m². Si, lors de la révision de 1998, l'OCAT a considéré qu'au vu des nombreuses résidences secondaires et de l'attractivité et

activité touristique liées au paysage et site du lac de L._____, la capacité d'accueil pouvait être considérée comme conforme aux dispositions en vigueur (préavis de synthèse de p.4), il s'agit là d'une affirmation toute générale qui repose bien plus sur des objectifs de développement que sur une analyse conforme à la LAT du besoin en terrains à bâtir (cf. consid. 6.1-6.2 supra). Ce point de vue peut en tout cas être écarté au vu la révision entamée

Tribunal cantonal TC Page 17 de 19 en 2007 confirmant le caractère largement surdimensionné des terrains à bâtir de la commune et cela indépendamment de son attractivité touristique et de sa proportion de résidences secondaires. En outre, il ne suffit pas de procéder à une appréciation rétrospective du dimensionnement pour pallier à l'absence d'analyse, conforme aux réquisits jurisprudentiels, au moment des procédures de révision. Enfin, il s'agissait d'une révision partielle dont le but était uniquement d'apporter les adaptations nécessaires pour se conformer au contenu de l'approbation du PAL de 1989 – à l'égard duquel le Conseil d'Etat avait émis des réserves – et non d'apporter des modifications au PAZ (cf. rapport explicatif et de conformité de mai 1996 p. 1). 6.4. Au demeurant, on ne se trouve pas dans un cas où le refus de classement entraînerait une obligation pour les pouvoirs publics d'indemniser les recourantes (cf. consid. 3.3.2. supra). Comme on l'a dit plus haut, en l'absence de PAD à l'expiration du délai imparti et prolongé, la parcelle des recourantes n'était pas constructible. Ensuite, les frais engagés en vue de l'équipement et de la construction du terrain, tels qu'invoqués par les recourantes, de presque CHF 35'000.-, sont pour la majeure partie d'entre eux en lien avec l'élaboration du PAD publié en 2002; partant, l'échec n'est pas imputable à la commune mais au revirement d'une famille de propriétaires qui a finalement souhaité être intégrée dans le PAD. Ils ne sauraient dès lors être pris en compte pour justifier une indemnité à la charge de la commune. En outre, il n'y a pas de droit à une indemnisation pour les dépenses de planification rendues inutiles lorsqu'aucune assurance quant au maintien de la zone à bâtir n'a été donnée (cf. ATF 119 Ib 229 consid. 4c). Les intentions initiales de la commune, en particulier, ne constituent pas une telle promesse qui la lierait, à défaut de compétence en matière de planification. Les conditions cumulatives fondant le droit à une indemnité pour expropriation matérielle font ainsi défaut, ce qui permet de clore la discussion à ce sujet. Pour le reste, la parcelle n'est pas située dans un secteur largement bâti (cf. consid. 6.3. supra) et les circonstances du cas d'espèce ne justifient pas non plus d'accorder un caractère prépondérant à la protection de la bonne foi. On rappellera qu'après l'échec du PAD publié en 2002, aucun autre projet n'a vu le jour de la part des propriétaires et les variantes concrètes proposées par la commune – dont les revendications n'étaient pas injustifiées (cf. consid. 5.2 supra) – ont toutes été refusées par ceux-ci. Enfin, on ajoutera que, dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a laissé entendre que, même dans les cas de déclassement, un propriétaire qui, dans un horizon de planification de 15 ans, n'a pris aucune mesure concrète pour construire sur son terrain n'aurait en principe plus droit à une indemnisation pour expropriation matérielle – même si, en définitive, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de l'impact de l'horizon de planification sur l'indemnisation. Cela permet de garantir que les autorités chargées de la planification puissent exercer leur mandat de manière vigoureuse et sans risque de conséquences en matière d'indemnisation et vaut en particulier dans le contexte du déclassement nécessaire des zones à bâtir surdimensionnées, qui pose des défis majeurs aux autorités concernées (cf. arrêt TF 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 3.4.1 et les références, commenté par HOFSTETTER/REY, in BRDC 5/2025 p. 223-226). 7. En tant que les recourantes discutent le prélèvement d'une taxe sur la plus-value en cas de création d'une ZIG, leur argumentation porte sur une

question hypothétique exorbitante de l'objet de la contestation. Le grief tiré d'une violation du devoir de motivation par la Commission d'expropriation tombe dès lors à faux.

Tribunal cantonal TC Page 18 de 19 8. Enfin, la décision de la Commission d'expropriation relative aux frais et dépens échappe à la critique. Le sort des frais n'est pas irrémédiablement lié à celui des dépens. Si l'autorité précédente a décidé de limiter la part des frais à sa charge à l'avance de frais compte tenu de la longueur de la procédure et des changements successifs de président au sein de l'autorité, rien ne l'obligeait à mettre, dans la même mesure, une partie des dépens de la commune à la charge de l'État. Il n'était en tout cas pas arbitraire de distinguer ces deux aspects. En effet, la décision sur les dépens dépend généralement de l'issue du litige, tandis que la répartition des frais peut être plus nuancée et laissée à l'appréciation du juge. Ainsi, selon l'art. 107 al. 2 CPC, les frais judiciaires qui ne sont pas imputables aux parties ni aux tiers peuvent être mis à la charge du canton si l'équité l'exige. Cette disposition vise bien les frais judiciaires et non les dépens (ATF 140 III 385 consid. 4.1; BSK ZPO, 4e éd. 2024, art. 107 CPC n° 11 ad). 9. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être entièrement rejeté et la décision de la Commission d'expropriation confirmée. 10. 10.1. En application des art. 138 et 119 LEx/FR, cette dernière disposition renvoyant aux règles des art. 104 ss CPC, les frais et dépens doivent être mis à la charge de la partie qui succombe (art. 106 al. 1 CPC). 10.2. En cas de recours, les frais sont fixés par l'autorité de recours (art. 138 en lien avec l'art. 124 al.1 LEx/FR). Conformément à l'art. 6 al. 1 du tarif cantonal du 26 février 1985 des frais de procédure en matière d'expropriation (RSF 76.16), les frais de procédure sont arrêtés sur la base du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Les dépens, quant à eux, sont fixés conformément au tarif des dépens en matière d'expropriation. Compte tenu de ce qui précède et au vu de l'issue du litige, les frais de procédure sont arrêtés à CHF 5'000.- et mis solidairement à la charge des recourantes. Obtenant gain de cause, la commune a droit à une indemnité de partie dès lors que la difficulté de l'affaire justifiait en l'espèce qu'elle fasse appel aux services d'une avocate pour défendre ses intérêts. Au vu de la liste de frais produite par sa mandataire, l'indemnité de partie est arrêtée, comme demandé, à CHF 4'657.60 (honoraires: CHF 4'287.45 et débours: CHF 21.60; TVA: CHF 348.55). Elle est mise solidairement à la charge des recourantes. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 19 de 19 la Cour arrête : I. Le recours est rejetée. Partant, la décision de la Commission d'expropriation du 27 septembre 2023 est confirmée. II. Les frais de procédure, par CHF 5'000.-, sont mis solidairement à la charge des recourantes. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée. III. Un montant de CHF 4'657.60 (dont CHF 348.55 au titre de la TVA) est octroyé à la commune, à verser à Me Fauguel, à titre d'indemnité de partie, solidairement à la charge des recourantes. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 18 novembre 2025/jca La Présidente suppléante La Greffière-stagiaire

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