

Table des matières :

En fait :

I.	La requérante et les parcelles	4
II.	L'affectation des parcelles et l'aménagement du territoire de la Commune C. _____	5
III.	L'affectation des parcelles et l'aménagement du territoire de la Commune B. _____ à la suite de la fusion.....	6
IV.	Les projets de construction au sein du PAD «BB. _____», les permis de construire et les conventions.....	9
V.	L'élaboration du futur PAD « CC. _____ »	11
VI.	La procédure.....	12

En droit :

I.	La recevabilité de la demande et les réquisitions de preuve	16
II.	La garantie de la propriété et indemnisation	18
III.	Expropriation matérielle et la distinction entre déclassement et non-classement.....	19
1.	Les notions	19
2.	Le surdimensionnement	21
3.	En l'espèce	22
4.	Conclusion.....	23
IV.	Les exceptions en cas de non-classement	24
1.	Introduction	24
2.	Equipement, raccordement et dépenses ?.....	24
3.	L'article bbb RF	26
4.	L'article aaa RF	27
5.	Territoire largement partie ?.....	28
6.	La bonne foi ?.....	28
6.1.	Introduction	28
6.2.	Le processus de planification au niveau cantonal	30
6.2.1.	Le Plan directeur cantonal.....	30
6.2.2.	Le Plan régional des rives	31
6.3.	Les préavis du SeCA et la décision d'approbation de la DIME.....	32
6.3.1.	Les préavis du SeCA	32

6.3.2.	La décision d'approbation de la DIME	36
6.4.	Le processus de planification au niveau communal.....	41
6.4.1.	Les PAL.....	41
6.4.2.	Les PAD	44
6.5.	Les autorisations de construire délivrées	48
6.6.	Les conventions signées	49
6.6.1.	Introduction	49
6.6.2.	La convention du 29 février 2012	50
6.6.3.	La convention du 9 mars 2016	52
6.7.	Le dialogue entre la commune et le canton.....	55
6.8.	Le dialogue entre la commune et la requérante.....	57
6.9.	La réalisation des constructions	59
7.	Conclusion intermédiaire	61
8.	Conflit avec PAZ conforme à la LAT prévisible ?	61
V.	Indemnité.....	63
1.	Les chefs de conclusion.....	63
2.	La surface à indemniser et le montant d'indemnité	63
2.1.	La surface	64
2.2.	Le montant de l'indemnité	65
2.2.1.	Zone résidentielle à moyenne densité	66
2.2.2.	Zone libre	67
2.2.3.	Zone d'intérêt général	68
2.2.4.	Le montant de l'indemnité	70
3.	L'intérêt.....	70
4.	Les autres dommages	71
5.	Conclusion.....	71
VI.	Frais et dépens	71
	Dispositif :.....	73

La Commission d'expropriation

considérant

EN FAIT

I. La requérante et les parcelles

1. La société A. _____ (« la requérante ») est propriétaire des articles aaa et bbb (« le site » ou « le secteur ») du Registre foncier (« RF »).
[...]
2. Selon l'extrait du registre de commerce, D. _____ est administrateur président de la requérante et bénéficie d'une signature collective à deux. E. _____ est administrateur et bénéficie d'une signature individuelle. Enfin, F. _____ est administrateur et bénéficie d'une signature collective à deux.
3. Le 30 septembre 1998, la société G. _____ et H. _____ (en société simple et en qualité de co-propriétaire) ont acquis l'article cc RF, devenu l'article aaa d'une surface de 129'997 m². Environ 80'000 m² était acquis en qualité de terrain à bâtir, le solde étant sis en zone touristique, de reboisement et de verdure. Le même jour, H. _____ a cédé sa part à G. _____, devenue seule propriétaire.
4. En 2007, la société I. _____, actuellement en liquidation, dont l'associé gérant était D. _____, serait devenu l'actionnaire de la société G. _____.
5. Le 23 décembre 2010, l'Office des faillites de l'arrondissement de C. _____ a révoqué la faillite de G. _____ et a ordonné la réintégration de celle-ci dans la libre disposition de ses biens.
6. Le 24 août 2011, les actionnaires de la société G. _____, K. _____, D. _____ et L. _____, ont tenu une assemblée générale extraordinaire durant laquelle ils ont pris des décisions au sujet des organes de la société, changé de siège de la société, et changé la raison sociale de la société. G. _____ est devenue A. _____ le 23 septembre 2011.
7. L'article aaa RF (ancien cc RF) a subi les imputations suivantes :
 - Détachement des surfaces boisées devenues des articles indépendants du RF (ddd et eee) ;
 - En 2005, détachement d'une surface de 18'565 m² et création de l'article bbb RF.
8. L'article aaa RF est d'une surface de 90'716 m² et est composé de :

- Route, chemin : 2'255 m² ;
- Autre surface à revêtement dur : 511 m² ;
- Champ, pré, pâturage : 87'784 m² ;
- Jardin : 117 m² ;
- Autre surface boisée : 34 m² ;
- Autre surface sans végétation : 5 m².

Une station transformatrice (4m²) et une station d'épuration (6m²) se trouvent sur la parcelle.

L'annotation suivante figure au RF depuis le 23 septembre 2025 : « *restriction du droit d'aliéner, réalisation de gage du 13 février 2025 pour un montant de Fr. 2'726'583.65 avec intérêts à 5% dès le 30 novembre 2024 + frais de poursuite* ».

9. L'article bbb RF était jusqu'en 2014 d'une surface de 18'565m². En 2014, une surface de 4'481 m² a été détachée de bbb RF et l'article fff RF a été créé. La requérante a vendu l'article fff RF, constitué en PPE.
10. L'article bbb RF actuel est d'une surface de 13'520 m² et est composé de :
 - Champ, pré, pâturage : 13'388 m² ;
 - Autre surface boisée : 132 m².
11. Entre 2011 et 2015, D. _____, E. _____ et L. _____ étaient actionnaires et administrateurs de la requérante. Depuis 2015, à la suite du décès de L. _____, D. _____, E. _____ et F. _____ en sont administrateurs.

II. L'affectation des parcelles et l'aménagement du territoire de la Commune C. _____

12. Selon M. _____, ancien Syndic de la Commune C. _____ (entre 1991 et 2002), le site aurait été vendu dans les années 1960 par un agriculteur à des privés pour la construction.
13. Sur la base d'une convention du 7 août 1978 entre la société O. _____ (société radiée du registre de commerce) et la Commune C. _____, produite par M. _____ lors de son audition (cf. procès-verbal du 10 octobre 2025), il ressort qu'un premier plan de quartier et son règlement ont été approuvés par le Conseil communal de C. _____ le 2 décembre 1962 et par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg le 29 mars 1963. Cette convention porte sur l'élaboration du premier plan d'aménagement local (« PAL ») de la Commune C. _____, durant laquelle les intérêts de la société O. _____ auraient dû être pris en compte, sans garantie. L'article 9 de cette convention stipule qu'au cas où les terrains de la société

- O. _____ étaient situés en tout ou en partie dans une zone à bâtir, les frais des infrastructures nécessaires à la réalisation de cette zone, à savoir routes, amenée d'eau potable à partir de ses propres sources, station d'épuration des eaux usées, canalisations diverses, conduites électriques, etc. auraient été pris en charge par ladite société, sans frais pour la commune.
14. Le 20 septembre 1982, le Conseil d'Etat a approuvé le PAL de la Commune C. _____. Le secteur correspondant aux parcelles de A. _____ a été affecté à la zone résidentielle à faible densité B ainsi qu'à la zone verte. Cette affectation était sous condition de l'élaboration d'un plan d'aménagement de détail (« PAD ») dans un délai de cinq ans. Dans la décision d'approbation, le Conseil d'Etat a pris acte d'une convention conclue le 7 avril 1981 entre la commune (C. _____) et la société O. _____ concernant « *le mode de construction et la réalisation des équipements* ».
15. Le 3 septembre 1985, le PAD « AA. _____ » a été approuvé par le Conseil d'Etat.
16. Le 27 janvier 1987, le Conseil d'Etat a approuvé la révision du plan d'affectation des zones et du règlement communal d'urbanisme (« RCU ») de la Commune C. _____. La zone résidentielle de faible densité B du secteur de A. _____ a été affectée à la zone d'habitation individuelle. La zone verte a été maintenue.
17. En 1991, le PAD « BB. _____ » fut élaboré par P. _____, architecte, mandaté par la société immobilière Q. _____ (société radiée du registre de commerce). Il est précisé que le périmètre de ce plan comprenait les anciens articles 19, 20, 21, 23, 96, 98 et 100 pour une surface totale de 159'839 m² (pièces 51a et 9). Le PAD « BB. _____ » a été approuvé par le Conseil d'Etat le 7 juillet 1992. La surface nette à bâtir (sans le domaine public) était de 104'117 m². Ce PAD comprenait les secteurs S1 à S3 (immeubles d'habitation), S4 (structure avec équipement touristiques et socio culturels) et S5 (secteur partiellement bâti et à conserver).
18. En 1996, la Commune C. _____ a partiellement révisé son PAL. Il ressort du rapport explicatif et de conformité de février 1996 que le quartier BB. _____ n'avait pas été comptabilisé dans le calcul de la capacité d'accueil puisque « *ce quartier est destiné à accueillir un programme d'occupation touristiques et de vacances* ». Selon le plan d'affectation des zones, le périmètre du PAD « BB. _____ » était en zone à bâtir. Le 17 septembre 1996, le Conseil d'Etat a approuvé le PAL révisé.

III. L'affectation des parcelles et l'aménagement du territoire de la Commune B. _____ à la suite de la fusion

19. Le 1^{er} janvier 2003, les communes J. _____, C. _____ et le village J. _____ ont fusionné pour former la commune B. _____ (« commune »). A la suite de cette fusion, la nouvelle commune a engagé la révision de son PAL.

20. Le 25 juin 2008, le Service des constructions et de l'aménagement (« SeCA ») a transmis le rapport sur le programme de révision à la commune. Dans ce rapport, le SeCA avait clairement indiqué que la zone à bâtir de la Commune B. _____ était surdimensionnée et qu'une réduction de celle-ci devait être entreprise.
21. Le 23 février 2011, le SeCA a rendu un préavis de synthèse d'examen préalable concernant la révision générale du PAL de la commune.

Le préavis exige clairement que la réduction du surdimensionnement de la zone à bâtir devait faire partie des objectifs de la révision en précisant que le surdimensionnement, avant révision, était de 193'620 m². *« Concernant l'état après révision, selon les chiffres présentés, 9'553m² seraient prévus pour être sortis de la zone à bâtir (sous réserve de discussions avec les propriétaires), établissant le surdimensionnement à 184'057 m². La zone BB. _____ ne peut être considérée à part et doit être comptabilisée dans le calcul. »* (p. 4).

S'agissant du programme d'équipement, le préavis indique ce qui suit : *« Selon le dossier complémentaire, la commune n'établit pas de programme d'équipement au motif que tous les terrains sont équipés et prêts à bâtir et que la commune ne définit pas de nouvelle mise en zone. »* (p. 9).

Le SeCA a souligné ce qui suit concernant le site BB. _____ : *« Dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir, nous invitons tout particulièrement la commune à réexaminer la question du secteur BB. _____ (voir également le préavis de la PNP à ce sujet). En effet, l'approbation du PAD date de 1992 et le fait que le projet ne se soit que partiellement réalisé au cours de ces 20 dernières années donne à penser que la localisation du secteur n'est pas opportune. Le maintien de cette zone dans son étendue actuelle doit être reconsidéré et ne peut se passer d'une analyse poussée qui doit apparaître dans le rapport explicatif. Dans le cas où la commune maintiendrait ce secteur en zone, elle devra justifier son choix de façon étayée. »* (p. 10).

22. Le 1^{er} mai 2014 est entrée en vigueur la révision de loi fédérale sur l'aménagement du territoire.
23. Le 31 juillet 2014, le SeCA a rendu un préavis de synthèse d'examen préalable complémentaire concernant la révision générale du PAL. Il est précisé que le SeCA avait reçu le dossier d'examen préalable complémentaire de la commune le 2 mai 2013. A titre préliminaire, il constate et *« regrette que les exigences de redimensionnement de la zone à bâtir formulées dans le préavis du programme de révision du 25 juin 2008 et dans le préavis d'examen préalable du 23 février 2011 visant à lutter contre le surdimensionnement, n'aient pas été suivies »* (p. 4). Le SeCA a constaté que la zone résidentielle présentait un excédent de 57'851 m² (p. 5) et qu'elle devait être réduite. *« Par conséquent, une diminution des zones résidentielles légalisées doit être entreprise, sur la base de l'analyse de l'aperçu de l'état de l'équipement détaillé des parcelles avec leur degré d'équipement. »* (p. 5). En revanche, sous le chiffre 4.2.6 le SeCA

constate que « *la totalité des zones à bâtir étant équipées (équipement de base), le programme d'équipement ne doit pas être établi.* » (p. 7).

24. Le 18 mars 2016 et le 21 octobre 2016, la révision générale du PAL a été mise à l'enquête publique par publication dans la feuille officielle. En outre, le 24 février 2017, la révision générale du PAL (harmonisation des PAL des anciennes communes de J. _____, C. _____ et le village J. _____), a été publiée dans la feuille officielle.
25. Le 22 mai 2017, la commune a adopté son nouveau PAL. Elle a décidé d'affecter l'article bbb à la zone résidentielle de moyenne densité et à la zone libre (PAD obligatoire) d'une surface de 13'519 m² et l'article aaa en zone résidentielle de moyenne densité, zone d'intérêt général et zone libre (PAD obligatoire) d'une surface de 90'723 m².
26. Le 20 juin 2018, le SeCA a rendu son préavis de synthèse d'examen final concernant la révision générale du PAL. S'agissant de la modification n° 25, le SeCA a relevé ce qui suit :
Premièrement, il a noté que le changement d'affectation des articles aaa et bbb RF, passé de zone BB. _____ en zone libre, ne pouvait pas être considéré comme une sortie de zone, mais comme un changement d'affectation (p. 4). Deuxièmement, le SeCA a constaté un surdimensionnement de la zone résidentielle de 27'668 m² (p. 7) et a proposé à la DIME (anciennement la DAEC)¹ de suspendre sa décision quant à la confirmation de l'affectation de tous les secteurs non construits de la commune permettant de l'habitat. Troisièmement, le SeCA a déclaré qu'il n'était pas favorable à la création d'un PAD intégrant plusieurs zones d'affectation différentes. Le SeCA a dès lors défavorablement préavisé ce changement d'affectation.

S'agissant de la modification n° 26, le SeCA a relevé ce qui suit : « *Le dézonage de cette parcelle est justifié par la conformité au calcul du moratoire. Le SeCA constate qu'une telle sortie de zone crée une 'dent creuse' au sein du tissu bâti, situation qui n'est pas véritablement opportune. Néanmoins, elle est située dans un secteur qui n'est pas appelé à devenir un foyer d'urbanisation selon les objectifs communaux et, par conséquent, un maintien en zone à cet endroit serait en porte-à-faux avec la stratégie communale. Par ailleurs, la commune doit réduire son surdimensionnement et cette mesure en constitue la solution* » (p. 22). Il est observé que cette modification concerne le dézonage de l'article aaa RF (partiel).

Le dézonage (en zone agricole) de l'article bbb RF n'est pas mentionné dans le préavis du 20 juin 2018.

27. Le 6 juillet 2018, la DIME a publié dans la Feuille officielle les différentes mesures qu'elle comptait prendre dans sa décision d'adoption. De manière générale, la DIME n'allait pas

¹ Dans la présente décision, référence sera systématiquement faite à la DIME.

accepter le calcul relatif au dimensionnement de la zone résidentielle. Elle a annoncé qu'elle allait dézoner les parcelles bbb et aaa RF.

28. Le 6 août 2018, la commune a proposé différentes mesures pour supprimer le surdimensionnement de la zone résidentielle, notamment un dézoning supplémentaire de 4'500 m² dans le périmètre du futur PAD « CC. _____ ».
29. Le 10 octobre 2018, la DIME a adopté son plan directeur cantonal, qu'elle a transmis au Conseil fédéral pour approbation.

IV. Les projets de construction au sein du PAD « BB. _____ », les permis de construire et les conventions

30. En 1987, plusieurs personnes, dont T. _____, ont repris le projet élaboré par O. _____ et ont fondé la société U. _____.
31. Le 11 janvier 1988, la Préfecture de la Gruyère a délivré une autorisation d'aménager les infrastructures « 1^{ère} étape (canalisations + STAP, eau, gaz, aménagement 1^{ère} étape route d'accès ») à la société U. _____, représentée par T. _____.
32. En 1994, la société U. _____ est reprise par H. _____ et W. _____ pour éviter la faillite.
33. En 1998, la société U. _____ a été rachetée par X. _____, qui a ensuite créé la société G. _____.
34. En 2002, 66 logements ont été mis à l'enquête publique, dans le cadre d'un projet intitulé « DD. _____ » et qui a été retouché par D. _____, intervenu à titre d'architecte.
35. Le 27 mai 2003, un permis de construire 66 logements avec parking semi-enterré de 135 places a été délivré à G. _____. Il est noté qu'une convention liée à l'autorisation de construire avait été signée par les représentants des deux sociétés G. _____, I. _____ et par la commune concernant l'élargissement de la route [d'accès] et la garantie bancaire à fournir.
36. Le 22 août 2005, un permis de construire et réaménager la route communale d'accès au complexe immobilier « DD. _____ » a été délivré à G. _____. Il est noté qu'une convention intitulée « Réaménagement de la route communale d'accès au complexe immobilier DD. _____ » a été conclue le 31 mars 2005 entre un voisin, la société G. _____ et la commune afin que le voisin cède 7 m² à la commune, dont le prix par m² serait versé par la société G. _____. Une autre convention a été conclue le 5 avril 2005 pour pouvoir construire une place d'évitement.

37. Le 31 mai 2007, les représentants de la société G. _____ et de la commune ont signé une convention faisant partie intégrante du préavis communal concernant la demande de prolongation du permis de construire du 27 mai 2003. Cette convention concernait 1) la construction d'abris PC à racheter par la commune, 2) la reprise de l'entier des surfaces forestières situées sur les parcelles aaa et bbb RF pour CHF 1, 3) la demande officielle par la commune à l'office concerné pour devenir une commune à vocation touristique et 4) l'engagement de G. _____ de construire un parking de 60 places + 1 place pour autocar dans le périmètre BB. _____. Une convention avec contenu similaire a été signée entre les représentants de la société A. _____ et la commune le 29 février 2012.
38. Le 22 septembre 2011, la Préfecture de la Gruyère a prolongé le permis de construire délivré le 27 mai 2003. Il a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2013.
39. Le 29 février 2012, une convention « aménagement » a été signée entre la société A. _____ et la commune. Elle sera examinée en détail ci-dessous (ch. 224 ss).
40. Le 8 mai 2013, un permis de construire 42 logements dans les périmètres A et B du PAD a été délivré à la requérante. Ce permis a remplacé celui du 27 mai 2003, prolongé jusqu'au 31 décembre 2013.
41. Durant l'été 2014, le chantier de construction a débuté et abouti à la construction de trois immeubles (rangée A). Le terrassement pour la rangée B a également eu lieu par l'entreprise générale Y. _____, sans autorisation de la requérante.
42. Le 9 mars 2016, une nouvelle convention a été signée entre la requérante et la commune. Elle sera examinée en détail ci-dessous (ch. 235 ss).
43. Le 15 décembre 2016, la requérante, par l'intermédiaire de Z. _____, a transmis à la Préfecture le projet adapté des immeubles B1 et B2 correspondant au futur PAD « CC. _____ ». Elle a requis que le Préfet autorise la construction de ces immeubles adaptés et les inscrive dans le nouveau périmètre du futur PAD. Le 22 décembre 2016, le Préfet a répondu que le projet avait été autorisé par permis de construire délivré le 8 mai 2013. Néanmoins, la modification dudit projet nécessitait une nouvelle mise à l'enquête, raison pour laquelle le Préfet n'a pas autorisé le début des travaux.
44. Le 30 janvier 2019, la commune a adressé une lettre à la Préfecture. Il ressort de cette lettre que, par lettre du 15 janvier 2019, la requérante a souhaité continuer les travaux de construction du deuxième bloc d'immeubles. Sur la base des recours déposés contre la décision de la DIME du 14 novembre 2018, la commune a sollicité l'intervention de la Préfecture pour « *faire stopper tout éventuel début de travaux de construction de la suite des immeubles tant que le Tribunal cantonal n'a pas statué sur les recours et que le futur PAD soit approuvé* ». La commune a produit un échange de correspondance entre la Préfecture et Z. _____

concernant la conformité des constructions aux plans, en produisant notamment un certificat de conformité établi par le SeCA le 31 octobre 2016.

V. L'élaboration du futur PAD « CC. _____ »

45. Le 27 mai 2016, le SeCA a rendu un préavis de synthèse d'examen préalable concernant le futur PAD « CC. _____ ». Le chapitre introductif contient une réserve quant au surdimensionnement de la zone à bâtir de plus de 57'000 m². Le SeCA a émis un préavis défavorable sur cinq points énumérés à la page 14 et favorable sous conditions concernant les autres points.
46. A la suite de ce préavis, la requérante a modifié le futur PAD. Dans ce cadre, elle a, par l'intermédiaire de ses mandataires, contacté les services suivants :
- Le SMO concernant la mobilité le 19 juillet 2016 ;
 - Le Service des biens culturels le 19 juillet 2016 ;
 - Le Service de l'environnement au mois d'avril 2017, ainsi que les 29 - 30 juin 2017;
 - Le SeCA aux mois d'avril et mai 2017 et juillet 2017 avec une demande d'avis informel sur la base des documents suivants transmis : étude de circulation et stationnement, plan d'implantation contraignant du PAD et plan de mobilité.
47. Le 23 avril 2018, le Conseil communal, par sa commission d'urbanisme et d'énergie, a validé le rapport d'analyse du futur PAD.
48. Le 22 mai 2018, la nouvelle version du rapport justificatif selon l'article 47 OAT, intégrant les modifications à la suite du préavis du SeCA et du rapport communal de la commission d'urbanisme et d'énergie, a été élaborée par AB. _____ et AC. _____ (« ABC. _____ »).
49. Le 5 juillet 2018, la requérante, par l'intermédiaire de ABC. _____, a déposé le PAD « CC. _____ » à la commune pour sa mise à l'enquête.

Dans son rapport 47 OAT du 3 juillet 2018, ABC. _____ relève ce qui suit :

- concernant l'urbanisation conformément au plan directeur cantonal : « *le PAD offre une densification de la zone à bâtir et diminue ainsi l'étendue de la zone constructible en restituant env. 17'600 m² à une zone libre au nord du PAD. La partie ouest du PAD (entre les deux aires forestières) qui faisait partie de l'ancien PAD 'BB' a quant à elle été affectée à la zone agricole par le PAL* » (p. 29) ;

- concernant le plan directeur des rives du lac de hhh : « *Le PAD s'inscrit dans cette planification qui promeut un 'tourisme durable' respectueux du paysage, du cadre naturel, des endroits sensibles et faisant l'objet d'un développement rationnel. (...) Enfin, le projet prévoit la création d'un espace de stationnement à destination du public, des services et commerces compatibles avec le développement du secteur touristique, ainsi que la possibilité de réaliser un espace plurifonctionnel d'accueil et de promotion touristique.* » (p. 33) ;
 - concernant les objectifs d'aménagement du territoire : Le PAD prévoit de privilégier une utilisation mesurée et rationnelle du sol, offrir des aménagements paysagers de qualité, gérer les problématiques de circulation, de desserte et de stationnement. Regrouper les accès au secteur, assurer la continuité des parcours de mobilité douce, viser la cohérence urbanistique. Respecter l'environnement naturel. S'intégrer au contexte paysager. Garantir le dégagement en direction des rives du lac et définir un parti urbanistique permettant de respecter les valeurs d'immission quant à l'exposition du bruit routier (p. 34).
50. Le 10 juillet 2018, la commune a adressé une lettre à la requérante par laquelle elle a annoncé que la zone à bâtir de la commune présentait un surdimensionnement et que les zones libres devaient être considérées comme zones à bâtir. La commune a annexé à sa lettre la publication de la feuille officielle du 6 juillet 2018 concernant la révision du PAL.

VI. La procédure

51. Le 14 décembre 2018, la requérante a déposé une demande d'indemnité pour expropriation matérielle et son bordereau de pièces.
52. Par ordonnance du 27 décembre 2018, l'ancien Président de la Commission d'expropriation a suspendu la présente procédure jusqu'à droit connu sur le recours déposé devant le Tribunal cantonal. Par lettre du 23 juin 2020, la requérante a requis la prolongation de la suspension jusqu'au prononcé de l'arrêt du Tribunal fédéral. Par lettre du 3 juillet 2020, la commune a déclaré ne pas s'opposer à la suspension. Par ordonnance du 6 juillet 2020, la suspension de la présente procédure a été prolongée.
53. Le 1^{er} mars 2021, la requérante a requis la reprise de la procédure d'expropriation.
54. Le 20 avril 2021, par visioconférence en raison de la situation sanitaire, la Présidente a tenu une séance de conciliation avec les parties, sans aboutir à un accord. S'agissant de la suite de la procédure, les parties n'ont pas souhaité la scinder en deux phases, la première étant consacrée aux conditions de l'expropriation matérielle.

55. Par requêtes des 12 et 17 mai 2021, les parties ont requis la suspension de la procédure pour négocier un accord. La Présidente a suspendu la présente procédure par ordonnance du 18 mai 2021.
56. Par lettre du 30 janvier 2023, la requérante a requis la reprise de la procédure.
57. Le 10 mai 2023, la requérante a complété sa demande d'indemnité en expropriation matérielle et produit un bordereau de pièces.
58. Le 20 septembre 2023, la commune a dénoncé l'instance à la DIME.
59. Également le 20 septembre 2023, la commune a déposé sa réponse avec un bordereau de pièces.
60. Le 27 octobre 2023, la requérante a renoncé à un second échange d'écritures mais a complété sa demande avec un nouvel allégué et des preuves.
61. Le 21 novembre 2023, la DIME a déposé sa détermination quant à la dénonciation d'instance. Elle a déclaré vouloir intervenir dans la procédure d'expropriation et a demandé d'être tenue informée des suites de la procédure. La DIME a également confirmé les arguments présentés par la commune portant sur le fond du litige et a déclaré se rallier aux conclusions de celle-ci.
62. Le 6 février 2024, la DIME a déposé sa détermination. Elle a conclu au rejet de la demande d'indemnisation dans la mesure où il ne s'agit pas d'un déclassement. Elle a contesté la probabilité que les parcelles en question aient été équipées et construits dans un avenir proche. En cas de non-classement, la DIME a allégué que les autorités compétentes n'ont jamais formellement assuré à la propriétaire que les terrains en question resteraient en zone à bâtir et pourraient être rapidement construits.
63. Le 7 février 2024, la commune a répondu au nouvel allégué avancé par la requérante et produit des preuves.
64. Le 22 mai 2024, la requérante a déposé une détermination spontanée avec des preuves.
65. Le 19 septembre 2024, la commune a déposé une détermination spontanée avec des preuves.
66. Le 25 octobre 2024, la requérante a déposé une détermination spontanée avec des preuves.
67. Le 5 novembre 2024, la commune a déposé une détermination spontanée avec des preuves.
68. A la suite des citations à comparaître envoyées aux parties, la DIME a, par lettre du 27 juin 2025, annoncé qu'elle n'allait pas comparaître aux audiences des 18 et 25 août 2025, considérant que sa présence « *n'est pas indispensable, dès lors qu'elle a déjà pris position de manière circonstanciée sur le dossier dans son écriture du 6 février 2024.* »
69. Par courriel du 8 juillet 2025, le bureau BA. _____ a indiqué que BC. _____, auteur du rapport du 23 novembre 2023 versé au dossier, n'y travaillait plus et que le bureau avait

uniquement repris les photos issues du rapport de base de l'entreprise BD. _____ pour les intégrer sur le plan.

70. Le 15 juillet 2025, la commune a produit le dossier de révision partielle du PAL (N. _____) de 1996 et le courrier de l'ECAB en lien avec le sinistre de 2018.
71. Le 18 août 2025, la Commission a tenu une séance avec les parties, qui a été précédée d'une inspection locale.

Après l'interrogatoire des parties, Z. _____ (ZA. _____) a été auditionné. En revanche, BC. _____ (BA. _____) – ne travaillant plus au bureau d'ingénieurs BA. _____ – et CA. _____ (CB. _____) – décédé – n'ont pas été auditionnés.
72. Le 21 août 2025, la commune a requis l'audition du Conseiller d'Etat DA. _____ ou la Cheffe de service DB. _____; de M. _____, Syndic de la Commune C. _____ de 1991 à 2002 et de DC. _____, Syndic de la Commune C. _____ de 2006 à 2010.
73. Le 25 août 2025, EA. _____ (SeCA), EB. _____ (ABC. _____), EC. _____ (ED. _____) et EE. _____ (EF. _____), accompagné de EG. _____, ont été auditionnés.
74. Le 11 septembre 2025, la Présidente a requis que la DIME transmette des informations (mandat et résultats) d'une étude géologique sur les parcelles bbb et aaa RF.
75. Le 19 septembre 2025, la requérante a produit trois documents.
76. Le 23 septembre 2025, la DIME a produit le mandat géologique et a informé la Commission qu'elle allait apprécier, « le moment venu », l'opportunité de transmettre ces documents à la Commission.
77. Le 22 septembre 2025, la commune a produit le PGEE de la commune, la décision d'approbation du PAD «EE. _____» et a transmis un lien de téléchargement pour accéder au dossier d'adaptation aux conditions d'approbation du PAL mis à l'enquête le 10 novembre 2023.
78. Le 1^{er} octobre 2025, la Présidente a requis la production de la part de la requérante une estimation de son créancier gagiste de la valeur des articles bbb et aaa RF et de la part de la commune, cinq exemplaires de contrats de vente en ZRFD.
79. Le 1^{er} octobre 2025, la commune a produit des documents supplémentaires.
80. Le 8 octobre 2025, la commune a informé la Commission qu'elle n'était pas en possession de contrats de vente.
81. Le 9 octobre 2025, la requérante a produit des documents supplémentaires.

82. Le 9 octobre 2025, la banque FA. _____ a transmis par courriel sécurisé une lettre du 8 octobre 2025 avec une estimation de la valeur des articles bbb et aaa RF.
83. Le 10 octobre 2025, la Commission a procédé à l'audition de M. _____, ancien Syndic de la Commune C. _____.
84. Le 17 octobre 2025, la requérante a produit des documents supplémentaires. Le même jour, la commune a produit des documents supplémentaires et s'est déterminée sur la lettre de la banque FA. _____ du 8 octobre 2025.
85. Le 29 octobre 2025, la Commission a interrogé les parties et auditionné DC. _____ (ancien Syndic de la Commune C. _____) et DC. _____, Cheffe de service (SeCA).
86. Le 6 novembre 2025, la Commission a tenu une audience finale. Les parties ont déclaré qu'elles n'avaient pas de réquisitions de preuve ou de questions à poser à la partie adverse. La Commission a prononcé la clôture de la procédure probatoire. Les représentants de la requérante et de la commune ont plaidé et déposé leurs notes de plaidoiries.

considérant

EN DROIT

I. La recevabilité de la demande et les réquisitions de preuve

87. La requérante, A. _____, valablement représentée par D. _____, administrateur président (signature collective à deux), et E. _____, administrateur (signature individuelle), en qualité de propriétaire des articles bbb et aaa RF et ancien propriétaire de l'article fff RF, a manifestement la qualité pour agir.
88. Selon l'article 47 al. 1 LATeC, le ou la propriétaire touché(e) dispose d'un délai de trente jours, dès l'entrée en force d'une décision de déclassement en zone inconstructible d'un terrain à bâtir, pour saisir la Commission d'une demande d'indemnité pour cause d'expropriation matérielle. La décision de la DIME date du 14 novembre 2018. Etant entendu que la société A. _____ a adressé sa demande d'indemnisation pour cause d'expropriation matérielle dirigée contre la commune à la Commission d'expropriation le 14 décembre 2018, le délai de 30 jours est respecté.
89. La procédure d'expropriation matérielle est régie par les articles 129 et ss de la loi fribourgeoise du 23 février 1984 sur l'expropriation (LEx ; RSF 76.1), par les dispositions de procédure relatives à l'expropriation formelle en vertu du renvoi de l'art. 142 LEx, ainsi que par les dispositions du Code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA ; RSF 150.1) d'une part, et les dispositions du Code de procédure civile (CPC ; RS 272) d'autre part, du fait du renvoi de l'art. 101 CPJA (RFJ 2004 p. 245).
90. La maxime inquisitoire ou d'office des art. 45 et ss CPJA ne s'applique pas, sauf exception prévue par le code de procédure civile. Toutefois, il convient de relever qu'il s'agit d'une action administrative résultant d'une décision portant sur l'aménagement du territoire. Les dossiers d'examen préalable et de mise à l'enquête des plans d'aménagement pour approbation par l'autorité cantonale compétente, la DIME (anciennement la DAEC), constituent un tout que la Commission d'expropriation doit prendre en considération dès lors que l'une ou l'autre partie en demande la production comme offre de preuves. On ne peut en effet exiger d'une partie d'alléguer point par point tous les faits pertinents contenus dans les différents documents ayant conduit à l'élaboration et à l'adoption des PAL successifs comme en matière civile. Il est souvent difficile voire impossible pour les administrés d'avoir accès à l'ensemble de ces dossiers administratifs anciens, qui se trouvent partie à l'administration communale, partie à l'administration cantonale, quand ils existent encore. Dans ce cadre-là, la Commission d'expropriation est liée par les faits contenus dans ces dossiers administratifs dont elle prend

connaissance sans qu'ils aient été expressément allégués dans les mémoires. Quant aux conditions d'expropriation matérielle, la Commission examine d'office - dans les limites de l'objet du litige - si l'on est ou non en présence d'une expropriation matérielle dans le cas d'espèce. Dans une procédure étatique formelle, ce point n'est pas laissé à la discrétion des parties; leurs déclarations concordantes ne lient pas le pouvoir judiciaire (ATF 116 Ib 235 consid. 2b et RIVA *in* Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (éds), *Commentaire pratique la LAT* : planifier l'affectation, Ad art. 5, ch. 172, p. 174 : ci-après « Riva »). Conformément à l'obligation décrite *supra*, la Commission examinera cette question ci-dessous (ATF 149 II 368).

91. S'agissant des réquisitions de preuve des parties, la Commission a admis celles maintenues à la suite de son courrier du 17 avril 2025, invitant les parties à indiquer les réquisitions de preuves maintenues après les échanges d'écritures. En effet, les réquisitions de preuve soumises par la commune par courrier du 8 mars 2024 (renvoi du courrier du 2 mai 2025) ayant été admises puisque GA. _____ et feu CA. _____ avaient initialement été cités à comparaître pour être auditionnés. Quant à la requérante et à la DIME, elles n'ont pas répondu au courrier susmentionné.
92. La réquisition tendant à auditionner soit Monsieur le Conseiller d'Etat, DA. _____, soit DB. _____, elle a été admise étant précisé que l'audition de Monsieur le Conseiller d'Etat était une alternative : La Commission a préféré auditionner DB. _____.
93. Quant à l'étude géologique ordonnée par la DIME (cf. procès-verbal de la vision locale du 18 août 2025), la Commission constate que la requérante, disposant d'un délai expirant le 17 octobre 2025 pour indiquer si elle demandait la production des résultats de cette étude, n'a pas réagi dans le délai imparti. En tout état de cause, la Commission souligne que le dossier contient deux autres études géotechniques : celle de HA. _____ et celle de CAB. _____.
94. Enfin, s'agissant de la réquisition de preuve formulée par la requérante tendant à une expertise sur la perte de valeur ensuite du déclassement en zone agricole, elle est rejetée pour des raisons d'économie de procédure et de frais. En effet, la présente procédure d'expropriation a été introduite par la demande du 14 décembre 2018, à savoir il y a plus que sept ans. Une expertise supplémentaire à celles déjà versées au dossier retarderait la procédure et augmenterait les frais de la présente procédure.
95. La Commission constate également que la perte de valeur indiquée dans les rapports d'expertise de la banque FA. _____ de 2012, d'une part, et le courrier du même établissement du 8 octobre 2025, d'autre part, n'a pas évolué : celle estimée par la banque et créancière gagiste est quasiment stable depuis treize ans. En outre, les valeurs *per se* n'ont pas été contestées par la commune qui a eu l'occasion de s'exprimer par courrier du 17 octobre 2025. En revanche, la commune a contesté la surface du terrain déclassé, l'absence de prise en compte des trois

différentes catégories d'affectation et l'influence des glissements de terrains allégués sur la perte de valeur. Ces points seront examinés ci-dessous (ch. 279 ss).

II. La garantie de la propriété et indemnisation

96. L'article 26 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst ; RS 101) prévoit que la propriété est garantie. L'alinéa 2 de la même disposition constitutionnelle prévoit qu'une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.
97. L'article 5 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RSF 700) prévoit qu'une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation.
98. Cependant, 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 123 II 481 consid. 6c) puisque la zone à bâtir pourra et devra être adaptée aux nouvelles exigences si les circonstances ou les bases légales changent (Riva, p. 192).
99. A cet égard, la Commission constate que la Commune C. _____ disposait de plusieurs possibilités de limiter le développement dans le secteur BB. depuis l'adoption de son PAL en 1982. Comme relevé ci-dessus (ch. 14 ss), le PAL de la Commune C. _____ a fait l'objet d'une révision générale en 1987 et d'une révision partielle (adaptation) en 1996. Malgré ces occasions, la commune a préféré maintenir les parcelles en zone à bâtir par crainte d'une requête en indemnité pour expropriation matérielle, ce qu'elle a confirmé dans sa détermination du 19 septembre 2024 : « *Malgré le fait qu'elle accusait une certaine lassitude quant au fait que les projets se succédaient depuis plus de 50 ans sur ce secteur sans que grand chose bouge et que, par ailleurs, elle était confrontée à un surdimensionnement générale de sa zone à bâtir (cf. all. 13.23 de la réponse), l'intimée craignait bien évidemment une requête en indemnité pour expropriation matérielle et préférerait maintenir ainsi les parcelles aaa et bbb RF en zone à bâtir.* » (p. 22).
100. En conséquence, si la zone à bâtir doit être adaptée aux nouvelles exigences et dès lors faire l'objet d'un changement juridique, celui-ci doit être réalisé dans des conditions qui ne contreviennent pas à la bonne foi. Cet aspect sera examiné ci-dessous (cf. 144 ss).

III. Expropriation matérielle et la distinction entre déclassement et non-classement

1. Les notions

101. La Commission doit examiner si le PAL 2018 était le premier plan d'aménagement local conforme au droit fédéral, à savoir la LAT, afin d'examiner si le dézonage des articles aaa et bbb RF constitue un déclassement ou un non-classement. A titre préalable, elle décrit la différence entre ces deux concepts. Par la suite, elle présentera le surdimensionnement de la zone à bâtir. Enfin, elle fera l'analyse du cas d'espèce.
102. L'expropriation matérielle est une notion de droit fédéral dont les cantons ne peuvent s'écarter, alors que la procédure d'expropriation matérielle, elle, est régie par le droit cantonal sous réserve du respect des art. 3 et 33 al. 2 LAT, l'autorité cantonale compétente se devant toutefois d'examiner d'office l'existence d'une expropriation matérielle nonobstant le fait que les parties admettent l'expropriation (ATF 116 Ib 239 consid. 2b).
103. Le Tribunal fédéral a, depuis de nombreuses années, développé une jurisprudence relative à l'expropriation matérielle. À cet égard, une importante évolution jurisprudentielle a abouti en 1965 à ce que l'on désigne communément la « formule Barret » (ATF 91 I 329). En effet, il y a 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 interdit ou limité de façon particulièrement grave, de telle sorte que son propriétaire se trouve privé d'une faculté essentielle découlant du droit de propriété. Une limitation moins importante peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un seul propriétaire ou un nombre restreint de propriétaires de façon telle que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter en faveur de la collectivité un sacrifice trop considérable, incompatible avec le principe de l'égalité de traitement (ATF 131 II 151 consid. 2.1 ; 125 II 431 consid. 3a). Dans les deux 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 (ATF 131 II 151 consid. 2.1).
104. En 1979, le Tribunal fédéral a apporté une réserve à la « formule Barret », en lien avec l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des eaux qui introduisait certaines règles concernant la constructibilité du territoire (art. 19 et 20 aLPEP) (ATF 105 Ia 330 = JdT 1981 I 493 : Meier c. Zizers). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a considéré que les articles 19 et 20 aLPEP qui apportaient de nouvelles limitations aux possibilités de construire que le droit cantonal seul applicable jusque-là ne connaissait pas, ne constituaient pas une restriction de la garantie de la propriété (« Beschränkung »), mais définissaient son contenu (« Inhaltsbestimmung ») (ATF 105 Ia 330 consid. 3d = JdT 1981 I 493). Par la suite, le Tribunal fédéral a appliqué cette réserve, découlant de la loi sur la protection des eaux, lors de la délimitation de la zone à bâtir (J. DUBEY, *Espace – Temps – Propriété, définition et restriction de la propriété privée du sol et de*

l'aménagement du territoire, thèse d'habilitation, Genève/Zurich/Bâle 2012, no. 200 ss ; ci-après « Espace »).

105. À cette évolution de la jurisprudence fédérale s'ajoute l'adoption notamment de l'article 22 quater aCst., acceptée en votation populaire le 14 septembre 1969 (actuellement l'article 75 Cst) (FF 1969 II 1105), octroyant des compétences supplémentaires à la Confédération en matière d'aménagement du territoire, et l'entrée en vigueur de la LAT.
106. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier 1980, le contenu du droit de propriété était harmonisé pour l'ensemble du territoire suisse (J. DUBEY, *Espace*, no. 230). Également à partir de cette date, une distinction est faite entre une restriction et une concrétisation du droit de la propriété (M. HERTIG RANDALL, *L'expropriation matérielle* in T. Tanquerel /F. Bellanger (éds.), *La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix*, Schulthess 2009, p. 116 ; ci-après « Randall »). Cette différence entre restriction et concrétisation du droit de la propriété a pour conséquence que lorsqu'une autorité modifie un plan d'affectation afin de le rendre conforme aux exigences fédérales et qu'une telle adaptation a pour effet une réduction de la zone à bâtir, la suppression de la faculté de construire ne constitue alors pas nécessairement une restriction de la garantie de la propriété mais sa concrétisation (ATF 112 Ib 105 consid. 3). La jurisprudence distingue en ce sens entre deux hypothèses ; d'une part, le refus de classement en zone à bâtir (« non-classement », « Nichteinzonung ») et, d'autre part, le déclassement (« Auszonung »). On parle de déclassement lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire (ATF 125 II 431 consid. 3b). Cela suppose toutefois qu'au moment de l'entrée en force de la mesure 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 I 326 consid. 4b).
107. Il y a en revanche refus de classement (non-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 le 1^{er} janvier 1980, et partant pour mettre en œuvre les principes du droit constitutionnel en matière de droits fonciers (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). Cela ne vaut pas seulement pour la révision des plans d'affectation adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT, soit avant le 1^{er} janvier 1980, mais également pour l'adaptation des plans de zones entrés en vigueur après le 1^{er} janvier 1980 mais qui, matériellement, ne respectent pas en tout point les principes de planification du droit fédéral

(arrêt TF 1C_573/2011 du 30 août 2013 consid. 2.2 et 131 II 728 consid. 2.3). On les nomme les plans de deuxième génération, voire de troisième génération (idem).

108. 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 articles 1 al. 3 et 15 LAT (ATF 131 II 728 consid. 2.3). Quant à la surface de la zone à bâtir, elle doit correspondre aux exigences de l'art. 15 LAT au moment de l'adoption du plan d'affectation des zones. Si la surface de la zone à bâtir, correspondant aux terrains constructibles, est trop grande, une situation de surdimensionnement de la zone à bâtir existe.

2. Le surdimensionnement

109. On est en présence d'un surdimensionnement de la zone à bâtir d'une commune lorsque celle-ci, telle qu'un canton l'avait délimitée avant l'entrée en vigueur de règles fédérales d'aménagement du territoire, est plus importante que ce que permettait l'article 15 LAT dès le 1^{er} janvier 1980. Un plan d'affectation antérieur à l'entrée en vigueur de la LAT qui comprend un surdimensionnement de la zone à bâtir doit faire l'objet, lors de la révision du PAL, d'une réduction de la zone à bâtir. Dans une telle situation, il s'agit d'une concrétisation du droit de la propriété et, par conséquent, d'un non-classement, que les propriétaires fonciers concernés doivent supporter sans indemnité (ATF 116 Ib 279 consid. 6a = JdT 1992 I 416 ; arrêt du TF 1C_581/2011 du 30 août 2013). Il en est de même lorsqu'un plan d'affectation, bien qu'adopté après l'entrée en vigueur de la LAT – soit un plan de deuxième génération - est révisé afin de le rendre conforme à la LAT avec la conséquence de réduire la zone à bâtir surdimensionnée (arrêt TF 1C_573/2011 du 30 août 2013 consid. 2.2). En conséquence, la concrétisation du droit de la propriété peut intervenir lors d'une adaptation subséquente du plan d'affectation (arrêt du TF 1A. _____ 155/1999 du 22 mai 2000 consid. 2b).
110. En revanche, si un plan d'affectation correspond aux exigences matérielles de la LAT, 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).
111. 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). On ne saurait donc

qualifier un dézonage de déclassement au motif que la zone ou le secteur concerné aurait été planifié conformément à la LAT, quand bien même le PAL dans son entier ne satisfaisait pas aux exigences de la loi (TC FR 602 2018 81, arrêt du 2 avril 2019 consid. 2.2).

112. Enfin, une mesure tendant à réduire la zone à bâtir afin de respecter son dimensionnement, conformément à l'article 15 LAT, répond en principe à un intérêt public important.
113. Une analyse des différents PAL doit dès lors être effectuée.

3. En l'espèce

114. L'ancienne Commune C. _____ a élaboré son premier PAL à la fin des années 1970 et début des années 1980. Le Conseil d'Etat a approuvé le plan des zones et le RCU par décision du 20 septembre 1982.
115. Le PAL de 1982 a été révisé déjà en 1985-1985, sur la base de la législation cantonale (LATeC) et sur la base du réseau d'adduction d'eau réalisé et du plan directeur des égouts établi. Les motifs de révision étaient une extension mineure de la zone à bâtir (6ha en zone à bâtir sur 9.3ha prévue par le plan directeur). En particulier, le motif suivant est mentionné dans le rapport de révision : « *La réalisation du plan de quartier «AA. _____», situé entre l'autoroute et le lac et légalisé en 1985, ne débutera probablement pas avant 1987. La construction de cet ensemble d'une centaine de villas groupées, nécessite des investissements considérables (accès, égouts) et se fera par étapes successives.* » Le rapport contient également des calculs concernant la capacité d'accueil, avec des étapes de réalisation. Un total de 540 d'habitants est prévu dans le rapport de révision. Le Conseil d'Etat a approuvé la révision du plan d'affectation des zones et du règlement d'urbanisme de la Commune C. _____ par décision du 27 janvier 1987.
116. Moins de dix ans après la révision du PAL, la Commune C. _____ a procédé à sa révision partielle. Dans son rapport explicatif et de conformité, la Commune C. _____ a présenté l'évolution de la population depuis 1970 (une augmentation de 29 personnes en 24 ans). Dans l'annexe dudit rapport, la commune a procédé aux calculs de la surface de la zone à bâtir et de la capacité d'accueil. Il en ressort que 155 personnes habitaient dans le périmètre de la zone à bâtir et 90 en zone agricole. La capacité d'accueil s'élevant à 298, sans compter avec le PAD « BB. _____ », la réserve était suffisante pour accueillir 143 habitants. Comparé à la population existante en 1994 (155), cette réserve était considérable et ne se basait pas, dans dudit rapport, sur une tendance estimée durant les prochains 15 ans. En outre, le RCU devait être adapté à la suite de l'adoption du PAD « BB. _____ » du 7 juillet 1992. S'agissant de l'équipement, la commune avait établi, conformément à l'OAT du 2 octobre 1989, un aperçu de l'état de l'équipement en juillet 1993. Dans ces conditions, la zone à bâtir de la Commune C. _____ paraissait surdimensionnée déjà avant la fusion. Toujours est-il que la Commune

- C. _____ a, de plein gré, fusionné avec deux communes ayant pour résultat une zone à bâtir surdimensionnée.
117. Il ressort du rapport de ED. _____ du 10 mai 2017 qu'à la suite de la fusion en 2003 entre les trois anciennes communes - C. _____, J. _____ et le village J. _____ - des modifications de zones ont été apportées au PAL. Ces modifications ont été approuvées par la DIME le 1^{er} avril 2009.
118. La révision du PAL de la nouvelle commune B. _____ s'est basée sur le programme de révision du 25 juin 2008 du SeCA. Le dossier d'examen préalable a été reçu par le SeCA le 29 décembre 2009. Il ressort du préavis d'examen préalable du SeCA du 23 février 2011 que, sur la base des calculs appliqués par le SeCA pour dimensionner la zone à bâtir, celle-ci était surdimensionnée. Il est précisé à cet égard que le canton de Fribourg appliquait le concept de l'article 15 LAT seulement depuis l'approbation du Plan directeur cantonal (2002) en 2004 par la Confédération (cf. procès-verbal de l'audition de EA. _____ du 25 août 2025, p. 4 ; cf. également procès-verbal de l'audition de DB. _____ du 29 octobre 2025, p. 16).
119. En effet, dans ledit préavis, le SeCA avait affirmé que le surdimensionnement de la zone à bâtir était de 193'610 m². Ce surdimensionnement de la zone à bâtir a certes baissé en 2014, lors du 2^{ème} préavis d'examen préalable du SeCA, à 57'851 m². Cependant, cet excédent de la zone à bâtir était non-conforme au Plan directeur cantonal. Le SeCA a conclu que la zone résidentielle était surdimensionnée et devait être réduite.
120. Bien que la commune, sur conseil du bureau ED. _____, ait pris différentes mesures pour réduire la zone résidentielle, le SeCA avait, dans son préavis du 20 juin 2018, constaté un excédent de 27'668 m². Dans sa décision du 14 novembre 2018, la DIME a constaté un surdimensionnement de la zone à bâtir de 23'393m².

4. Conclusion

121. Dans ces circonstances, l'autorité de céans considère que le dimensionnement de la zone à bâtir, n'avait pas été suffisamment étudié avant la révision du PAL de 2018. Par conséquent, la délimitation entre les terrains constructibles et non-constructibles ne répondait pas aux exigences de la LAT. Sur cette base, la Commission considère que la révision du PAL de 2018 constitue une concrétisation du droit de la propriété et, dès lors, un non-classement.

IV. Les exceptions en cas de non-classement

1. Introduction

122. En principe, aucune indemnité n'est allouée pour une expropriation matérielle en cas de non-classement.
123. Cependant, trois catégories de situation exceptionnelle pourraient donner lieu à une indemnité en cas de non-classement :
- *Situation no 1* exige que trois conditions soient cumulativement remplies :
 - i. Un équipement déjà réalisé dans une large mesure ;
 - ii. La possibilité de se raccorder à une canalisation d'eau usées ; et
 - iii. Le propriétaire a déjà engagé de bonne foi des dépenses considérables pour l'équipement de son terrain et la construction.
 - *Situation no 2* requiert que le bien-fonds soit sis dans une portion de territoire déjà largement bâtie ;
 - *Situation no 3* exige que la protection de la bonne foi soit tellement importante que le bien-fonds aurait dû être classé en zone à bâtir.
124. L'autorité de céans examinera ci-dessous les trois situations exceptionnelles.

2. Equipement, raccordement et dépenses ?

125. Selon le Tribunal fédéral, une exception au principe de non-indemnisation peut être justifiée sous l'angle de l'équipement lorsque le terrain en cause est prêt à la construction - à tout le moins raccordé aux installations de l'équipement général (1) -, qu'il se situe à l'intérieur du périmètre du plan directeur des égouts (2) et que son propriétaire a déjà engagé des frais importants pour l'équipement ou la construction (3); pour qu'une indemnité puisse entrer en considération, il faut en règle générale que ces trois conditions soient réunies de façon cumulative (cf. TF 1C_275/2018 précité, consid. 5.2, 1C_215/2015 précité, consid. 3.5.1, 1C_66/2012 précité, consid. 2.4 *in initio*). En tout état de cause, il convient d'apprécier tous les critères dans leur globalité.
126. Si l'article fff RF est construit, cela démontre que l'équipement a en effet été réalisé dans une certaine mesure. La question est dès lors de savoir si cet équipement était dimensionné pour les deux parcelles bbb et aaa RF. Les parties divergent sur ce point et ont consacré passablement de temps sur ce point dans leurs écritures.

A titre préliminaire, l'autorité de céans constate que l'aperçu d'équipement établi par ED. _____, faisant état d'un équipement réalisé pour les deux parcelles bbb et aaa RF, a été établi d'un point de vue optimiste. A son audition, EC. _____ a déclaré ce qui suit : « S'agissant de l'annexe 9 du PAL (pièce 101) "état d'équipement", la Présidente relève qu'au niveau de toutes les parcelles en zone à bâtir (notamment aaa et bbb), il est marqué C, donc qu'il y a un équipement de base complet, et « prêt à bâtir ». Elle demande si pour M. EC. _____, toutes les parcelles en zone à bâtir étaient équipées et prêtes à bâtir. Celui-ci répond que oui, aussi la ZIG BB. _____. A la question de savoir ce que veut dire pour lui « prêt à bâtir », il répond que pour eux, il y a l'équipement de base, pas celui du propriétaire sur son terrain. Il y a eu une vision relativement bienveillante de ce « prêt à bâtir » dans la marge de manœuvre qu'ils ont pour savoir si une parcelle est équipée ou pas, ce « prêt à bâtir » était plutôt un regard bienveillant/optimiste. Des adaptations étaient nécessaires. La Présidente demande quelle était la marge de manœuvre. EC. _____ répond qu'ils ont considéré les parcelles en zone à bâtir plutôt comme équipées. La Présidente demande, si on regarde le plan (également annexe 9 de la pièce 101), si un « terrain propre à la construction » signifie avec un équipement de base complet. EC. _____ répond que c'est cohérent d'après le tableau.

M. Corpataux demande si, sur le tableau, vu que P veut dire équipement partiel, la parcelle aaa aurait dû avoir plutôt un P. EC. _____ répond que oui. A la question de savoir si le tableau d'équipement a été vu avec la Commune, il ne sait plus. M. Corpataux remarque qu'il n'y a jamais de catégorie P dans le tableau.

La Présidente demande quelle était la base pour faire ce tableau. EC. _____ répond probablement l'ancien PAL. Il était optimiste de considérer les parcelles comme totalement équipées. A la question de savoir comment a été fait ce tableau, il répond qu'il n'y a pas eu d'inspection sur le terrain, mais des discussions avec les services techniques communaux. On ne peut pas voir l'équipement sur le terrain.

M. Corpataux demande s'il a pu consulter le PGEE à la Commune par rapport à l'équipement de base. EC. _____ ne sait pas, il y a dû avoir des échanges avec les services techniques. Il n'aurait pas tellement d'autres sources que les informations de la Commune. »

127. En conséquence, ce tableau, représentant l'état d'équipement selon l'ancien PAL et ne correspondant pas à la réalité, doit être écarté de l'analyse.
128. Cela dit, l'autorité de céans examinera les parcelles bbb et aaa RF séparément.

3. L'article bbb RF

129. S'agissant de l'article bbb RF, situé en-dessus de l'article fff RF, il ressort du dossier et de la vision locale que des démarches avaient été effectuées pour équiper cette parcelle, simultanément aux travaux d'équipement de l'article fff RF. A titre d'exemple, le collecteur menant à la STAP aurait été suffisamment dimensionné pour le projet planifié sur l'article bbb RF.
130. L'équipement de base semble largement réalisé. Toutefois, certains éléments devaient être adaptés. A titre d'exemple, l'étude du bureau d'ingénieurs IA. _____ du mois d'août 2017 démontre que la route d'accès (route de iii) n'était pas adaptée au niveau du gabarit - croisement de deux voitures impossible - pour accueillir l'accroissement du trafic lié au futur projet. En outre, la vision locale a permis de constater que la route d'accès depuis la route cantonale, intersection y comprise, n'est pas adaptée pour accueillir les usagers et habitants du projet, d'une part, et les touristes se rendant à jjj, d'autre part.
131. S'agissant de l'équipement de détail, la Commission considère qu'il est partiellement réalisé, mais devait également être adapté et complété. L'autorité de céans considère que plusieurs éléments d'équipement faisaient défaut, probablement en raison de la volonté de la requérante de modifier son projet sur cet article pour l'intégrer dans le futur PAD « CC. _____ ». A titre d'exemple, il ressort du dossier ou de la vision locale que :
- L'accès au parking sous-terrain, passant sur l'article fff RF, aurait été modifié selon le futur PAD afin de passer entre les parcelles bbb et aaa RF (cf. PV du 18 août 25, p. 3 et PV 29 octobre 2025, p. 5) ;
 - Le réseau d'adduction d'eau pour les bâtiments sur l'article bbb RF devait être créé ;
 - L'amenée d'eau pour les hydrantes n'est pas suffisante et aurait nécessité un développement (cf. PV du 18 août 2025, p. 4) ;
 - Pour l'électricité, la première sous-station pour la première rangée de bâtiment existe. L'article bbb RF n'est toutefois pas raccordé ;
132. Avec la construction de la première rangée de bâtiment sur l'article fff RF, il aurait été relativement convenable d'équiper la parcelle bbb RF, en vue de la future construction. Or, l'autorité de céans a constaté, lors de la vision locale du 18 septembre 2025, que cette parcelle n'était ni totalement équipée ni raccordée à l'équipement de base existant. En conséquence, l'article bbb RF ne dispose pas de l'équipement de détail nécessaire pour la construction des immeubles envisagés selon le PAD en vigueur (« BB. _____ »).
133. En outre, il ressort de l'étude géotechnique de CA. _____ du 25 février 2016 que des mesures de sécurité devaient être entreprises afin de sécuriser le terrain. L'auteur de l'étude

précise ce qui suit : « Avant d'entreprendre des travaux à l'amont des bâtiments A1, A2 et A3, il y aura lieu de planifier la suite des travaux. Ils pourront consister en l'exécution d'un écran ancré, soit une paroi en béton du type 'paroi berlinoise ancrée' ou une paroi moulée ancrée » (cf. point 7 de ladite étude). Lors de la vision locale, le représentant de la requérante a également confirmé que des travaux de stabilisation étaient nécessaires alors que seuls des travaux de terrassements avaient été effectués, sans autorisation, par l'entreprise générale Y._____.

134. En outre, étant entendu que la requérante a procédé aux travaux d'équipement pour l'article fff RF, elle n'a pas été en mesure de démontrer qu'elle aurait dépensé d'importants frais pour équiper l'article bbb RF. A cet égard, la requérante a déclaré, sur la base du tableau des dépenses occasionnées figurant à la page 22 de la demande complémentaire du 10 mai 2023, que l'équipement réalisé était nécessaire pour l'article fff RF. Il s'agit de sondages effectués par JA._____, par CAB._____ et par JB._____ pour les bâtiments A et B ; de la station électrique du groupe E ; et 50% des frais pour les travaux de remise en état du terrain. Ces frais concernent en effet les deux rangées de bâtiment : A et B. La requérante n'a pas été en mesure de démontrer la part desdits frais qui seraient uniquement dus pour la rangée B. En outre, la requérante n'a pas produit des devis pour la remise en état du terrain pour la deuxième rangée (B). Tout au plus, la requérante a allégué que le diamètre de canalisation pour la STAP aurait pu être plus petit si la canalisation avait été construite uniquement pour les bâtiments A (PV du 29 octobre 2025, p. 8). Dans ces circonstances, l'autorité de céans considère que la requérante n'a pas démontré qu'elle aurait dépensé de frais importants pour l'équipement.
135. Enfin, s'agissant du futur PAD « CC._____ », le rapport 47 OAT de ABC _____ du 3 juillet 2018 confirme que l'équipement du périmètre n'est que partiel (p. 29).

4. L'article aaa RF

136. L'article aaa RF doit être considéré de deux points de vue : partie haute et partie basse.
137. S'agissant de la partie haute, il est incontesté qu'aucun équipement de détail n'avait été réalisé.
138. En ce qui concerne la partie basse, l'autorité de céans a constaté que certains éléments d'équipement de base existent, tels que les canalisations d'eaux usées et d'eaux claires. Pour les premières, le diamètre de 200mm pour une pente de 3% aurait suffi pour évacuer les eaux usées de plus de 1700 habitants (cf. calculs du bureau KA. _____ du 14 octobre 2025 et de EF _____). S'agissant de l'adduction d'eau, un collecteur existe également. Toutefois, en l'absence de projet détaillé – le projet de la requérante étant resté au niveau d'une étude de faisabilité et d'énoncé du cahier des charges – il est impossible pour l'autorité de céans de juger si la partie basse était équipée pour le projet en question.

139. En tout état de cause, la requérante n'a pas allégué ou prouvé qu'elle avait dépensé de frais considérables pour équiper l'article aaa.
140. En conséquence, les conditions – cumulatives – de la première catégorie de situation exceptionnelle ne sont pas remplies.

5. Territoire largement partie ?

141. Il ne fait aucun doute que les articles bbb et aaa RF ne font pas partie d'une portion du territoire largement partie. La requérante ne l'allègue pas non plus.
142. A l'exception de la rangée A sur l'article fff RF et d'un petit hameau d'une dizaine de constructions sur les articles lll, ppp, qq, rrr et sss RF, le territoire n'est pas construit. Cette condition n'est à l'évidence pas remplie.
143. En conséquence, la condition de la deuxième catégorie de situation exceptionnelle n'est pas remplie.

6. La bonne foi ?

6.1. Introduction

144. La requérante fait valoir que le comportement de la commune et du canton dans le cadre du processus de planification et de construction au secteur des parcelles aaa et bbb RF lui a donné lieu de s'attendre à ce que les fonds soient attribués à la zone constructible. Elle soutient que rien ne lui laissait apparaître qu'une décision de dézonage serait rendue par la DIME le 14 novembre 2018. Elle se base sur les conventions signées garantissant le maintien de la zone à bâtir et sur la collaboration des services de l'Etat et de la commune avec son urbaniste. En outre, dans sa détermination du 22 mai 2024, la requérante allègue que la commune a pris des engagements à son égard par la conclusion de cinq conventions, notamment par la conclusion de deux contrats de droit administratif, garantissant le maintien en zone à bâtir durant un certain délai, tout en connaissant le surdimensionnement de la zone à bâtir et peu de temps avant le dépôt de son PAL révisé. Selon la requérante, la commune, respectivement la Préfecture, a préavisé/délivré/prolongé des permis de construire, approuvé des plans d'équipements, des plans de canalisations, et collaboré durant l'élaboration du futur PAD. De ce fait, ces autorités ont, selon la requérante, fait naître des attentes claires et précises du côté de l'administré par une succession d'acte univoques.
145. De son côté, la commune soutient que cela faisait plus de 50 ans (dont au minimum 16 ans pour la requérante) que ce secteur devait être construit. En l'absence de construction, la requérante a pris le risque que les règles d'aménagement du territoire soient appliquées plus strictement et

que les parcelles soient dézonées. Quant aux conventions, la commune allègue qu'elles avaient pour but d'inciter la requérante à construire durant un temps donné, à défaut de quoi les parcelles en question retourneraient en zone agricole.

146. Selon la DIME, la commune n'aurait pas donné des assurances à la requérante.
147. Le principe de la bonne foi à l'article 5 al. 3 Cst. prévoit que les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Tout organe étatique a l'obligation d'exercer ses prérogatives de puissance publique, non seulement en respectant les lois mais également en s'abstenant de se montrer insincère, déloyal, incohérent ou contradictoire.
148. L'article 9 Cst. dispose que toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Il s'agit d'un droit fondamental.
149. Selon la jurisprudence, 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 ou une décision erronée de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore 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 que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2, cf. aussi ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636 et les références).
150. De manière précise en matière de planification, le Tribunal fédéral a jugé que les antécédents de l'adoption d'un plan d'affectation peuvent revêtir une importance telle qu'ils suscitent une attente fondée quant à l'attribution du terrain à une zone constructible. En particulier, la planification de l'équipement ou la mise en œuvre d'une procédure de regroupement de terrains peuvent justifier la confiance dans le fait que le terrain concerné sera attribué à la zone constructible par le nouveau plan d'affectation. Même en l'absence d'assurances concrètes, qui pourraient imposer une obligation de zonage en vertu du principe de la bonne foi, une telle attribution peut être déduite des circonstances spécifiques du processus de planification (ATF 132 II 218 consid. 6.1). Les antécédents en matière d'aménagement du territoire et la protection de la bonne foi ne confèrent toutefois pas à un propriétaire foncier un droit inconditionnel à l'inclusion de son terrain dans une zone constructible. La jurisprudence admet que la mise en œuvre des principes de l'aménagement du territoire prime sur la stabilité d'un plan relevant du droit antérieur. Il importe avant tout de savoir si le processus d'aménagement comprend une

série d'événements visant à classer les parcelles en zone à bâtir (ATF 115 Ia 358 consid. 3f). Le recours à la protection de la confiance légitime présuppose en outre qu'aucun conflit avec l'intérêt à l'application correcte du droit objectif - en l'occurrence un plan d'affectation conforme à la LAT - n'était prévisible (cf. ATF 125 II 431 consid. 6 p. 439 ; ATF 119 Ib 229 consid. 3d p. 236).

151. Dans l'arrêt 132 II 218, le Tribunal fédéral a jugé que les antécédents, qui allaient dans le sens d'un classement en zone à bâtir, avaient suscité une attente correspondante chez toutes les parties concernées.
152. Dans un autre arrêt, le Tribunal fédéral a souligné l'importance de procéder à une pesée globale des intérêts (cf. ATF 115 Ia 350 E. 3f/dd p. 357). Les arguments en faveur du classement en zone à bâtir, basés sur les circonstances précédant les mesures de planification litigieuse, doivent prévaloir.
153. Selon la doctrine, la confiance peut se définir comme « *l'état d'esprit d'une personne à propos des intentions ou des agissements d'une autre personne, qui consiste à éprouver un sentiment de sécurité en dépit d'une certaine incertitude.* » Zufferey/Dubey, Droit administratif général, 2^{ème} éd. 2024, ch. 971.
154. Dans le chapitre suivant, la Commission analysera si les différents actes matériels et juridiques ont fait naître des attentes claires et précises chez les représentants de la requérante. En outre, elle examinera les circonstances particulières qui ont précédé le plan d'affectation des zones 2018 (ATF 118 Ia 151 consid. 5a).

6.2. Le processus de planification au niveau cantonal

6.2.1. Le Plan directeur cantonal

155. Le 2 octobre 2018, le Conseil d'Etat a adopté le Plan directeur cantonal (cf. ordonnance : ROF 2018_085). Il a ensuite été transmis au Conseil fédéral pour approbation. Le Conseil fédéral a approuvé la partie relative à l'urbanisation le 1^{er} mai 2019.
156. Avant l'adoption dudit plan, la DIME a publié un document résumant sa mise en consultation sur le site internet (appl.fr.ch/friactu_inter/handler.ashx?fid=17984).
157. Lors d'une consultation récente², la Commission observe que les articles aaa et bbb RF sont classés avec une couleur beige indiquant une zone mixte (zone à bâtir résidentielle, d'activités et d'intérêt général) :

[...]

² 13 janvier 2026 [www.geoportail].

158. En outre, le Plan directeur cantonal 2018 prévoit que le secteur en question constitue un noyau d'urbanisation.

[...]

159. Dans le volet stratégique du plan directeur cantonal (p. 13), ce noyau d'urbanisation est reproduit sur la carte à titre de tissu construit périurbain. Il en est de même de la carte de synthèse.

160. Selon le Tribunal cantonal, qui a statué sur recours déposé par la requérante, la carte T101 (Territoire d'urbanisation) du Plan directeur cantonal 2018 ne fait que définir les surfaces actuellement légalisées en zone à bâtir. Ce document ne dispense pas la commune d'examiner, lors de sa révision du PAL, le maintien d'une zone constructible à la lumière des principes régissant la LAT (arrêt du 13 mai 2020 : pièce 44).

161. Bien que la requérante ne puisse pas se fonder sur le Plan directeur cantonal 2018 pour exiger le maintien de ses parcelles en zone constructible, il n'en demeure pas moins que la carte T101 constitue un renseignement publié peu de temps avant la décision d'approbation de la DIME du 14 novembre 2018. A cet égard, il est souligné que la planification communale (dossier révision PAL), avait fait l'objet d'un examen précis par son urbaniste. Dans son dossier PAL 2018, la commune est arrivée à la conclusion que les deux parcelles bbb et kkk RF seraient maintenues en zone à bâtir. En consultant le nouveau Plan directeur cantonal, la requérante a pu constater qu'aussi bien la planification cantonale que communale maintenaient les deux parcelles en zone constructible.

162. Sur la base des éléments ci-dessus, la Commission considère que le Plan directeur cantonal 2018 constitue un élément créant une confiance légitime chez la requérante.

6.2.2. Le Plan régional des rives

163. Le Plan directeur des rives du lac de la Gruyère 2002 (modifié en 2013) a été réalisé, à l'échelle régionale, par l'Association régionale de la Gruyère. Selon le rapport justificatif (art. 47 OAT) élaboré par ABC._____, ce plan avait pour but de gérer et d'augmenter le potentiel de développement touristique du canton. La Commune B._____ faisait l'objet d'une fiche spécifique « Commune J._____/Village J._____/Commune C._____ » qui identifiait le secteur du futur PAD « CC._____ » comme pôle de développement touristique.

164. L'urbaniste communal, le bureau ED._____, a confirmé, dans son rapport du mois d'août 2017, que le PAL révisé était conforme aux dispositions du Plan directeur des rives du lac de la Gruyère 2002.

165. En conséquence, la Commission considère que le Plan régional des rives constitue également un élément qui confortait la requérante dans son idée de développer le secteur BB._____.

6.3. Les préavis du SeCA et la décision d'approbation de la DIME

6.3.1. Les préavis du SeCA

166. Dans le cadre de la révision générale du PAL de la commune, le SeCA a rendu trois préavis ; deux d'examen préalable et un d'examen final. Ils contiennent notamment les éléments suivants :

- *Préavis de synthèse d'examen préalable du 23 février 2011* : ce préavis est basé sur le dossier d'examen préalable transmis par la commune le 29 décembre 2009 et le 25 juin 2010. Il en ressort (p. 4) que le rapport sur le programme de révision transmise par le SeCA le 25 juin 2008 avait clairement établi que la zone à bâtir de la commune était surdimensionnée et qu'une réduction de celle-ci devait être entreprise. Le SeCA a souligné que la réduction du surdimensionnement devait faire partie des objectifs de la révision. Dans ce préavis, le SeCA a calculé que le surdimensionnement avant la révision était de 193'610 m² et qu'après de 184'057 m². Il était expressément mentionné que la zone BB._____ ne pouvait pas être considérée à part et devait être comptabilisée dans le calcul (p. 4). Dans l'analyse du PAZ, le SeCA a précisé ce qui suit : « *En outre, pour les terrains non encore construits et considérés comme équipés, seuls ceux faisant l'objet d'une convention signée avant l'enquête publique pourront être maintenus en zone à bâtir. Dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir, nous invitons tout particulièrement la commune à réexaminer la question du secteur BB._____ (voir également le préavis de la PNP à ce sujet). En effet, l'approbation du PAD date de 1992 et le fait que le projet ne se soit que partiellement réalisé au cours de ces 20 dernières années donne à penser que la localisation du secteur n'est pas opportune. Le maintien de cette zone dans son étendue actuelle doit être reconsidéré et ne peut se passer d'une analyse poussée qui doit apparaître dans le rapport explicatif. Dans le cas où la commune maintiendrait ce secteur en zone elle devra justifier son choix de façon étayée. En outre, dans ce cas, la réglementation du secteur ne pourra rester en l'état et devra être complétée (voir remarques RCU) et le secteur devra être affecté au PAZ. Parallèlement, toute modification du PAD « BB._____ » doit obligatoirement être accompagnée d'une adaptation du PAZ et du RCU. » (p. 10).*

Selon DB._____, la commune n'avait pas pris suffisamment de mesures pour réduire la zone à bâtir, ce qui a conduit le SeCA à rendre un préavis négatif (procès-verbal du 29 octobre 2025, p. 16).

- *Préavis de synthèse d'examen préalable complémentaire du 31 juillet 2014* : ce préavis tient compte du nouveau droit (LAT et OAT) entré en vigueur le 1^{er} mai 2014. Le SeCA a déclaré qu'elle regrettait que les exigences de redimensionnement de la zone à bâtir formulées dans le préavis du programme de révision du 25 juin 2008 et dans le préavis d'examen préalable du 23 février 2011 visant à lutter contre le surdimensionnement n'aient pas été suivies (p. 4). Sur la base de ses calculs, le SeCA a constaté un excédent de la zone à bâtir de 57'851 m². Le SeCA a précisé que la zone à bâtir, surdimensionnée, n'était pas conforme au plan directeur cantonal et devait être réduite (p. 5). Par conséquent, le SeCA a recommandé à la commune de diminuer les zones résidentielles légalisées, sur la base de l'analyse de l'aperçu de l'état de l'équipement détaillé des parcelles avec leur degré d'équipement. Concrètement, cela signifiait que les terrains non équipés au sens de l'article 94 LATeC devaient être sortis de zone en priorité, de façon à permettre une réduction de celle-ci (p. 5). S'agissant du PAD «BB._____», le SeCA a précisé que son périmètre devait être revu car la zone agricole et l'aire forestière ne devaient pas y être intégrés. En outre, les conventions n'étaient pas prévues dans le cadre de ce PAD. Le SeCA a précisé qu'elles avaient été établies récemment et ne relevaient pas de la partie contraignante de ce PAD (p. 12). La Commission relève que le SeCA, dans son deuxième préavis de synthèse d'examen préalable n'est pas revenu sur l'affectation du secteur BB._____, dont la construction avait fait l'objet d'une convention, d'une part, et avait été entamée en 2013, d'autre part.
- *Préavis de synthèse d'examen final du 20 juin 2018* : le dossier d'examen final a été remis au SeCA le 24 mai 2017. S'agissant des parcelles aaa et bbb, le SeCA a relevé ce qui suit :
 - i. que « les art. aaa et bbb du Registre foncier (RF) changent d'affectation et passent de zone BB._____ à zone libre (ZL) dans le cadre de la présente révision générale. Le tableau du suivi des modifications justifie ce changement afin de se conformer au calcul du moratoire. Le SeCA rappelle que la ZL est une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT et que, par conséquent, cette modification s'apparente à un changement d'affectation et non à une sortie de zone; » (p. 4) ;

- ii. qu'une partie de la surface dézonée était utilisée pour compenser des mises en zone sur la commune de J. _____ (p. 5) ;
- iii. que la zone à bâtir de la commune présentait un surdimensionnement de 27'668m² (p. 7) ;
- iv. qu'une part conséquente des zones d'intérêt général était dédiée aux installations de tourisme et de loisirs, en particulier dans le secteur de CC. _____ (p. 9) ;
- v. que, dans le chapitre sur le changement d'affectation, modification n° 25 – Art. aaa, bbb et fff RF, de zone BB. _____ à ZIG, à zone résidentielle de moyenne densité (ZRMD) et à ZL, le SeCA a relevé : *« Ces changements d'affectation, tous situés sur la parcelle aaa RF au Nord de la commune, découlent du projet de PAD " CC. _____ ". Le SeCA note que le passage en ZL a été considéré comme une sortie de zone par la commune. Il est rappelé que les ZL se rattachent à des zones à bâtir au sens de l'art 15 LAT et des indications fédérales sur le moratoire des zones à bâtir et sont ainsi soumises à compensation (cf. chapitre 4.1.1 du présent préavis). La localisation de la ZL n'est pas conforme au droit cantonal en la matière qui lui confère la nécessité de structurer le milieu bâti, séparer l'habitat des installations fortement gênantes ou dangereuses, préserver des espaces de verdure dans les localités ainsi qu'à protéger les points de vue et l'aspect caractéristique de ceux-ci. Dans le cas d'espèce, ces conditions ne sont pas remplies. De plus, le SeCA n'est pas favorable à la création de PAD qui intègrent plusieurs zones d'affectation différentes et rappelle qu'il est tout à fait envisageable de délimiter un espace dédié aux infrastructures d'intérêt public et un espace de zone verte ou inconstructible dans le cadre de la procédure PAD et d'affecter au PAZ l'ensemble du secteur à la même zone. Enfin, la localisation d'une zone résidentielle à moyenne densité dans un tel secteur, relativement isolé et éloigné des centres communaux n'est pas judicieuse du point de vue de l'aménagement du territoire. Cela étale et disperse le bâti plutôt qu'il ne le concentre vers l'intérieur comme le veut la loi sur l'aménagement du territoire. Sans justification quant à la nécessité de maintenir ces trois zones au sein du même PAD, compte tenu de la non-conformité de la ZL à la LATeC, du fait du surdimensionnement de la commune et en regard de localisation de la ZRMD contraire au principe de concentration du bâti défini par le droit fédéral, le SeCA préavis défavorablement ces changements d'affectation. »* (p. 20).

La Commission comprend dès lors que le SeCA a préavisé négativement ce changement d'affectation et que, si le changement n'avait pas lieu, l'affectation devait rester identique à celle d'auparavant. En particulier, la Commission observe que le SeCA a préavisé négativement une zone résidentielle à **moyenne** densité. Une interprétation *e contrario* laisserait penser qu'une zone résidentielle à faible densité serait acceptable.

- vi. que, dans le chapitre sur le dézonage, modification n° 26 – Art. aaa et ccc (partiels) RF, de zone BB. _____ à zone agricole, le SeCA relève que :
« *Le dézonage de cette parcelle est justifié par la conformité au calcul du moratoire. Le SeCA constate qu'une telle sortie de zone crée une "dent creuse" au sein du tissu bâti, situation qui n'est pas véritablement opportune. Néanmoins, elle est située dans un secteur qui n'est pas appelé à devenir un foyer d'urbanisation selon les objectifs communaux et, par conséquent, un maintien en zone à cet endroit serait en porte-à-faux avec la stratégie communale. Par ailleurs, la commune doit réduire son surdimensionnement et cette mesure en constitue une solution. Compte tenu des éléments émis ci-dessus, le SeCA préavise favorablement cette sortie de zone.* » (p. 22).

167. A l'égard du dernier élément, la Commission relève premièrement que, selon une interprétation littérale, l'utilisation du mot « *partiels* » après les numéros d'articles signifie que le dézonage serait appliqué de manière partielle aux parcelles aaa *et* ccc. Le préavis du SeCA ne précise pas si le dézonage concernerait la totalité de la surface de l'art. aaa RF. La requérante ne pouvait dès lors pas se fonder sur le préavis du 20 juin 2018 pour constater un futur dézonage complet de sa parcelle aaa RF. Deuxièmement, un dézonage *partiel* de l'article aaa RF avait effectivement été planifié par l'urbaniste de la commune (ED. _____) dans son rapport final de 2017 (cf. également ci-dessous, ch. 194 ss).
168. Quant à l'article bbb RF, la Commission constate que cette parcelle n'est pas mentionnée dans le chapitre sur le dézonage. Sans précisions supplémentaires, la requérante, se fiant au préavis du 2018, pouvait s'attendre à un maintien en zone à bâtir de l'art. bbb RF (surface totale) et de l'article aaa RF (surface partielle), conformément à ce qui avait été convenu avec la commune dans les conventions signées (cf. ci-dessous, cf. 224 ss et 235 ss).
169. Les mesures prévues par le SeCA correspondent dès lors à ce qui avait été planifiée par l'urbaniste de la commune dans son rapport final du mois d'août 2017 (cf. également ci-dessous, ch. 194 ss).
170. Les préavis du SeCA constituent dès lors un élément créant une confiance légitime chez la requérante.

6.3.2. La décision d'approbation de la DIME

171. La Commission continue son examen avec la publication dans la feuille officielle du 6 juillet 2018 et la décision du 14 novembre 2018.
172. *La publication dans la feuille officielle par la DIME le 6 juillet 2018 (droit d'être entendu)* : dans cette publication, la DIME a annoncé les mesures qu'elle n'envisageait pas d'approuver. Il s'agissait notamment du dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle et de la zone d'activité dont les critères du Plan directeur cantonal en vigueur n'étaient pas respectés, du programme d'équipement et de la modification n° 25 concernant le changement d'affectation des articles aaa, bbb et fff RF de zone BB. _____, à ZIG, ZRMD et à ZL. De nouveau, le dézonage des articles bbb RF (surface totale) et aaa RF (surface totale) n'était pas mentionné dans cette publication étant précisé que la DIME se prononçait sur les mesures contenues dans le dossier communal et analysées par le SeCA.
173. *La décision du 14 novembre 2018 de la DIME* : dans cette décision d'approbation du PAL de la commune, la DIME a précisé dans son appréciation qu'elle faisait siennes les conditions émises par les services et organes consultés et retenues par le SeCA, ainsi que celles mentionnées dans le préavis de synthèse qui faisait partie intégrante dans sa décision (p. 3). Elle a également précisé que le PAZ et le RCU étaient analysés selon les critères de l'ancien Plan directeur cantonal. En revanche, l'analyse du territoire d'urbanisation dans le Plan directeur communal avait été faite sur la base des nouvelles exigences cantonales (nouveau Plan Directeur cantonal) (p. 4). Etant précisé que les mesures proposées par la commune dans le cadre de son droit d'être entendu n'étaient pas appliquées avant leurs mises à l'enquête, la DIME a constaté que le surdimensionnement de la zone à bâtir (23'393 m²) demeurait. S'agissant des modifications identifiées, la DIME a relevé et décidé ce qui suit :
- i. *Modification n° 25 – Art. aaa, bbb et fff RF, de zone BB. _____ à ZIG, à ZRMD et à ZL* : la DIME, se basant sur le préavis du SeCA du 20 juin 2018, a estimé qu'elle ne pouvait pas approuver la modification. La commune, faisant valoir son droit d'être entendu, a d'abord précisé que la ZL était destinée à offrir un espace tampon entre la zone agricole, la forêt et la ZRMD. Ensuite, la commune a proposé de passer la ZL et zone agricole en rappelant que des chemins d'accès en mobilité douce devaient être réalisés pour desservir le secteur BB. _____. La décision de la DIME faisait également état d'une prise de position d'un propriétaire qui avait notamment relevé qu'il était enclin à passer en zone agricole les ZL au sein du PAD CC. _____, que la coexistence des trois zones d'affectation du PAD ne complexifiait pas sa réalisation, que la localisation de la ZRMD se trouvait dans un secteur déjà en zone à bâtir dont la surface était réduite pour favoriser la densification et que le PAD CC. _____ constituait un nouveau noyau urbanisé qui permettrait de dynamiser l'entité villageoise

et touristique de la Commune C. _____ et de BB. _____ et d'offrir des infrastructures aux touristes et utilisateurs.

174. La décision de la DIME est reproduite ici :

ii. « e. *Décision de la DAEC*

L'Autorité de céans relève au préalable qu'elle dispose de tous les éléments pour apprécier le dossier. En outre, tant la commune que les propriétaires ont pu exercer leur droit d'être entendu. La DAEC prend note que la commune et le propriétaire sont enclins à sortir les ZL 3 et 5 de la zone à bâtir pour autant que les accès en mobilité douce prévus puissent être réalisés. A ce propos, la DAEC précise que s'il est prouvé que ces derniers sont imposés par leur destination et qu'ils ne sont pas uniquement destinés à la circulation interne du quartier, ils pourraient être réalisés en zone agricole.

En réponse au propriétaire, la DAEC précise les éléments suivants:

- *la ZL fait partie de la zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, au même titre que la ZM (cf. art. 50 LATeC). Il en découle que le passage de l'une à l'autre est un changement d'affectation et ne peut en aucun cas être considéré comme une sortie de zone à bâtir (comptant comme mesure compensatoire pour une mise en zone durant le moratoire issu de la modification de la loi fédérale). En revanche, un changement d'affectation de ZM en ZL restreint les possibilités de construction résidentielle notamment et à ce titre contribue à limiter le surdimensionnement;*
- *la DAEC ne considère pas les constructions existantes dans le secteur de CC. _____ comme un milieu bâti, contrairement à ce qu'affirme le propriétaire. Il s'agit simplement d'un immeuble isolé qui ne peut en aucun cas être assimilé à un tissu urbain. De ce fait, la localisation de la ZL n'est pas conforme à la LATeC. Néanmoins, tant la commune que le propriétaire sont enclins à dézoner ladite ZL ;*
- *la volonté d'atténuer le mitage du territoire issu de la construction de cet immeuble isolé par la création d'autres bâtiments et infrastructures n'est pas opportune. En cause, la localisation de ce secteur excentré ne se prête pas à la densification. Il est rappelé ici qu'une révision générale doit saisir l'opportunité de réévaluer l'ensemble des zones à bâtir de territoire communal en fonction des principes de la LAT qui évoluent. Ce n'est dès lors pas parce qu'un terrain possède déjà une quelconque affectation qu'il est*

forcément judiciaires de le maintenir en zone. Dans le cas d'espèce, le secteur " CC. _____ " ne se prête pas à une urbanisation et la DAEC estime que la présente révision générale devrait corriger les erreurs du passé en limitant au maximum la densification dans ce secteur dont la desserte est actuellement largement insuffisante.

Compte tenu des éléments émis ci-dessus, la DAEC n'admet pas les changements d'affectation des articles aaa, mmm et fff RF, ni leur maintien en zone à bâtir qui portent atteinte au secteur et entraînent les prémices d'un développement non opportun et contradictoire aux principes même de la LAT. Qui plus est, la desserte dans ce secteur n'est pas satisfaisante, tant en termes de transports publics que de voitures individuelles. En définitive, seul l'article fff RF déjà construit doit être maintenu en zone à bâtir. »

175. La Commission constate les éléments suivants :

- Conformément à la publication du 6 juillet 2018, la DIME n'a pas approuvé le changement d'affectation des articles aaa, bbb et fff (modification n° 25) (p. 24) ;
- La DIME a pris une décision allant au-delà de la modification n° 25, en décidant de ne pas maintenir en zone à bâtir ces trois parcelles (aaa, bbb et fff RF) avant de changer sa décision concernant l'article fff (p. 24) : « *En définitive, seul l'article fff RF déjà construit doit être maintenu en zone à bâtir* » ;
- Contrairement au SeCA, qui a avancé le critère de surdimensionnement dans ses préavis, la DIME s'est fondée sur les critères des art. 1 à 3 de la LAT (densification, desserte insuffisante en transport publics et accès pour voitures individuelles) (p. 24). Cela a été confirmé par les déclarations de DB. _____ (SeCA) : « *La Commune relève que la décision de dézonage est fondée sur d'autres motifs en matière d'aménagement du territoire que le surdimensionnement. Ces motifs ne ressortent pas des différents préavis du SECA ou d'autres services. Pourquoi ? Comment est-ce que la Commune aurait pu anticiper le dézonage ? DB. _____ dit que la décision d'approbation est rendue par le Conseiller d'Etat et que cette analyse a été faite sur la base des arguments du Conseiller Directeur, qui est faite sur la base des art. 1 et 3 de la LAT. La décision de dézonage a été motivée pour des questions d'opportunité, de légalité, d'impact sur le paysage et de la qualité de la desserte en transports (cf. art. 1 et 3 LAT) et non seulement pour des motifs de surdimensionnement. DB. _____ ajoute qu'entre le moment du préavis d'examen préalable et le préavis final, il y a eu la révision de la LAT et le renforcement des principes de densification et*

d'urbanisation. Pour le Directeur, les bâtiments tels que planifiés dans le secteur BB._____ n'appartiennent pas à un secteur d'urbanisation compacte. DB._____ relève que le Tribunal cantonal a confirmé cet examen dans sa décision. » (procès-verbal du 29 octobre 2025, p. 17).

- La DIME a explicitement précisé que la révision générale « *devrait corriger les erreurs du passé* » (p. 24) ;
- La DIME a approuvé la modification n° 26, dézonage des articles aaa et ccc (partiels).

176. En conséquence, la requérante n'a pas pu se prononcer sur les modifications décidées par la DIME, à savoir le dézonage de l'article bbb RF et de la surface totale de l'article aaa RF. Dans ces conditions, elle pouvait s'attendre à ce que l'autorité cantonale approuve la planification communale, à savoir la réduction des zones à bâtir tout en gardant une partie des parcelles en zone à bâtir pour qu'elle puisse réaliser son projet. Au surplus, le fait que la requérante donne son aval à une réduction supplémentaire de la zone à bâtir, en réduisant la zone à bâtir de 4'500 m² supplémentaire de l'article aaa RF dans la cadre du droit d'être entendu, démontre que la requérante pensait, de bonne foi, qu'elle allait pouvoir maintenir une partie de sa parcelle aaa RF en zone à bâtir.
177. En outre, la requérante semble avoir contribué de manière inéquitable au résultat, à savoir la suppression du surdimensionnement, voire la création du sous-dimensionnement, de la zone à bâtir de la commune.
178. Si le surdimensionnement constaté dans la décision de la DIME s'élevait à 23'393 m², force est de constater que la surface des parcelles aaa et bbb RF est nettement supérieure. En effet, le dézonage de parcelles de la requérante a permis à la commune d'avoir un dimensionnement correct de sa zone à bâtir. Bien que la requérante ne soit pas le seul propriétaire d'avoir des parcelles dézonées (cf. modifications n° 4, 10, 13, 17, 23, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 39, 40, 42, 8 et 9), elle possédait la surface la plus importante des parcelles dézonées.
179. Il sera également constaté ci-dessous (ch. 279 ss) que la requérante a consenti au dézonage partiel de ses parcelles par l'intermédiaire de différents actes, notamment des contrats de droit administratif. Elle a dès lors déjà contribué à la réduction du surdimensionnement durant le processus de révision du PAL de la commune. Une contribution supplémentaire à cet effet a été effectuée dans le cadre du droit d'être entendu, par une réduction supplémentaire de 4'500 m².
180. En outre, EA._____ du SeCA a déclaré ce qui suit lors de son audition du 25 août 2025 (procès-verbal du 25 août 2025, pp. 3-8) :
- « *Ces mesures* [proposées par la Commune pour régler le surdimensionnement dans le cadre du droit d'être entendu], *figurant à la page 5 de la décision de la*

DAEC, n'ont pas été nécessairement mises à l'enquête publique puisque le surdimensionnement a été éliminé par le dézonage des parcelles de CC._____ . » ;

- *A la question de savoir si la parcelle bbb RF aurait pu rester en zone à bâtir en cas d'un sous-dimensionnement hypothétique de 10'000 m², EA._____ a répondu qu'à « partir de l'approbation effective, l'ensemble des mesures prises impacte le calcul du surdimensionnement. Ce n'est pas au SeCA de faire un nouveau calcul. C'est à la commune de prouver le bon calcul de dimensionnement de sa zone à bâtir. »*
- *« D._____ demande pourquoi on ne leur a pas tapé sur les doigts. EA._____ répond que tant qu'il n'y a pas de décision, le surdimensionnement n'est pas confirmé. Il ne sait pas pourquoi la DAEC a permis l'avancement avant d'interdire d'aller de l'avant. »*
- *« En lien avec la question précédente, la Présidente demande si le SeCA aurait calculé le sous-dimensionnement si une remise en zone avait été demandée par la commune ? EA._____ répond que oui, sur la base des classeurs qui lui sont fournis. Il précise qu'à ce moment-là le calcul de la surface de la zone à bâtir se fait à la date de l'examen (la construction a augmenté et donc la réserve augmente). La Commune aurait pu demander la suspension de la procédure d'approbation pour mettre à l'enquête la remise d'une parcelle en zone à bâtir. »*
- *« Si la Commune s'était aperçue d'un sous-dimensionnement, aurait-elle pu mettre à l'enquête une modification pour mettre en zone une parcelle pour remplir le delta par le biais d'une mise à l'enquête complémentaire ? EA._____ répond que oui, en demandant une suspension de la procédure d'approbation du plan d'aménagement local. »*
- *« MA._____ se réfère au préavis de synthèse de 2018, p. 22 (modification n° 26) et note que le dézonage partiel des articles aaa et ccc aurait créé « une dent creuse au sein du tissu bâti ». Elle demande s'il n'était pas si évident pour le SeCA qu'il fallait dézoner ces 28'000 m², selon l'interprétation de EA._____ ? Celui-ci pense qu'une pesée des intérêts a été faite par l'aménagiste. La majorité des sorties de zone sont considérées comme pertinentes. »*

181. Sur la base des éléments ci-dessus, force est de constater que le processus de planification au niveau cantonal, constitué d'une succession d'actes, a fait naître chez la requérante une attente en ce sens que les parcelles aaa et bbb RF seraient maintenues en zone à bâtir. En outre, la Commission observe également que le problème lié au surdimensionnement a pu être réglé

« grâce » au dézonage du secteur CC._____. Dans le chapitre suivant, le même examen sera fait au niveau de la planification communale.

6.4. Le processus de planification au niveau communal

6.4.1. Les PAL

182. La Commission examinera dans ce sous-chapitre si les actes en lien avec la révision du PAL et du PAD ont suscité une attente fondée chez la requérante.
183. Il ressort du dossier que l'établissement du premier plan d'aménagement local de la Commune C._____ était encouragé par le propriétaire du secteur en question, O._____. Dans la convention signée le 7 août 1978, produite par M._____, ancien Syndic, il est précisé que la Commune C._____ ne jugeait pas indispensable pour elle l'établissement d'un plan d'aménagement local alors que la société O._____ en a fait la demande. Il a été décidé que la Commune C._____ procède à l'étude d'un PAL, aux frais de cette société, sans que les parcelles de la société O._____ ne soient mises en tout ou en partie dans les futures zones à bâtir. En outre, la convention stipule qu'en cas de mise en zone des parcelles, la société O._____ s'engageait à prendre en charge les frais liés à la réalisation de l'infrastructure de la future zone à bâtir.
184. Le premier PAL a été approuvé le 20 septembre 1982 par le Conseil d'Etat. Le secteur en question a été affecté à la zone résidentielle à faible densité B (ZRFD B) ainsi qu'à la zone verte. Cette mise en zone a été conditionnée à l'aménagement d'un PAD dans un délai de 5 ans. La condition a été remplie étant précisé que le PAD « AA._____ » était élaboré et approuvé par le Conseil d'Etat en 1985.
185. Le 27 janvier 1987, le Conseil d'Etat a approuvé la révision générale du PAL de la Commune C._____. Le secteur a été affecté à la zone d'habitation individuelle. La zone verte a été maintenue.
186. Le 11 septembre 1996, le PAL de la Commune C._____ a été partiellement révisé. Le secteur en question a été maintenu en zone à bâtir.
187. La nouvelle Commune B._____ a entamé la révision de son PAL en 2008 (programme de révision transmis par le SeCA).
188. La commune a mandaté le bureau d'urbanisme « ED._____ » à cet effet. Selon les déclarations de EC._____, auditionné le 25 août 2025, « *le travail commence par des analyses et le dimensionnement de la zone à bâtir, à cheval sur les différents PAL. Cette analyse a répondu aux directives des deux périodes, dans les règles de l'art.* ». L'examen préalable par le SeCA a donné lieu à deux préavis, examinés ci-dessus (ch. 166).

189. Dans le dossier de révision du PAL, il n'a pas été question de dézoner le secteur dans sa totalité. En revanche, le secteur a été maintenu en zone à bâtir, toutefois de manière réduite. Il ressort du rapport 47 OAT (p. 28) que le PAD CC. _____ aurait été modifié comme suit : « *Dans le cadre du présent calcul de dimensionnement, une partie des surfaces des zones à bâtir du PAD CC. _____ ont été déclassées. Le projet en cours prévoit la construction d'une zone résidentielle de 33'187m² (art. aaa, bbb et fff) ».*

190. Cette modification est représentée par le tableau suivant :

Article	Avant révision	Après révision			
bbb	En zone BB. _____ : 13521 m ²	En zone résidentielle : 9180 m ²	En zone libre : 4339 m ²		
aaa	En zone BB. _____ : 90719 m ²	En zone résidentielle de moyenne densité : 19525 m ²	En zone libre : 28755 m ²	En ZIG : 9608 m ²	En zone agricole : 28082 m ²
fff	En zone BB. _____ : 4481 m ²	En zone résidentielle de moyenne densité : 4481 m ²			

191. Or, l'urbaniste a, à tort, considéré la mise en zone libre comme un déclassement en zone agricole. Selon le préavis du SeCA, durant le délai moratoire, il s'agit d'un changement d'affectation, la zone libre étant une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Selon EA. _____ (SeCA), l'art. 15 LAT révisé est appliqué dans le canton de Fribourg depuis 2004 (approbation du Plan directeur cantonal en 2004 par le Conseil fédéral). En conséquence, lors de la révision du PAL, débuté en 2008, on appliquait l'art. 15 LAT, ce que l'urbaniste aurait également dû faire en calculant le dimensionnement de la zone à bâtir de la commune.

192. Selon EA. _____, la commune aurait pu demander une suspension de la procédure d'approbation du PAL si elle s'était aperçue d'un sous-dimensionnement sur la base des mesures proposées par la commune et/ou décidées par la DIME. Il a rajouté qu'une remise en zone aurait été possible en suspendant la procédure d'approbation pour mettre à l'enquête publique la remise d'une parcelle en zone à bâtir. En revanche, les critères pour mettre en zone

seraient selon le nouveau Plan directeur cantonal de 2018 et que, de toute manière, aucune mise en zone destinée à l'habitat aurait été possible car la commune dispose de trop de réserves non construites.

193. Force est également de constater que la requérante a pris respectivement était prête à prendre les mesures suivantes et complémentaires pour lutter contre le surdimensionnement :

- Dans la convention du 29 février 2012, les surfaces forestières existantes et légalisées ont été parcellées et cédées à la commune pour le montant symbolique de CHF 1.-. Il est noté que ces surfaces ont été constituées en deux parcelles distinctes, à savoir ddd et nnn RF ;
- Dans la convention du 9 mars 2016, les parties ont convenu d'affecter une partie de l'art. aaa RF en zone d'intérêt général ;
- Dans le cadre du droit d'être entendu, la requérante a été « *enclin à passer en zone agricole les ZL au sein de ce PAD à condition que les chemins de mobilité douces prévus puissent être réalisés* » (cf. décision de la DIME du 14 novembre 2018, p. 23) ;
- La DIME a jugé dans sa décision du 14 novembre 2018 que le changement d'affectation de zone mixte (ZM) en zone libre (ZL) (33'094m²) restreint les possibilités de construction résidentielle notamment et à ce titre contribue à limiter le surdimensionnement (p. 23) ;
- Dans le cadre du droit d'être entendu, la requérante a, par courrier de son intermédiaire ABC. _____ du 26 juillet 2018, proposé de réduire la zone à bâtir de 4'510 m² supplémentaires (cf. déclarations de NA. _____ du 25 août 2025).

194. Dans le rapport de ED. _____ du mois d'août 2017, le maintien de la zone à bâtir, certes réduite, dans le secteur CC. _____ est traité, notamment dans les chapitres concernant le dimensionnement de la zone à bâtir, les PAD, la mobilité, les équipements publics dans la ZIG, les installations de tourisme et de délasserment. Toutefois, une justification, basée sur une analyse approfondie, comme requise par le SeCA dans son préavis de 2011, n'est pas intégrée dans ce rapport.

195. Sur le plan directeur des sites, du paysage, des circulations et de l'énergie, figurant au dossier d'examen final de ED. _____, figurent les parcelles aaa, bbb et fff RF en couleur grise, c'est-à-dire « secteurs bâtis » selon la légende. Sur l'article fff RF figure les bâtiments déjà construits. Il est souligné que sur la parcelle bbb RF figurent les deux bâtiments « de la deuxième rangée ». Il en est de même avec plan d'affectation des zones (PAZ). Enfin, il est précisé que le PAL révisé a fait l'objet de trois mises à l'enquête durant lesquelles la requérante a pu vérifier que ses parcelles restent en zone à bâtir.

196. Le dossier final, avec le plan susmentionné, a été adopté par le Conseil communal de la commune le 22 mai 2017. La volonté de la commune de maintenir les parcelles de la requérante en zone à bâtir était d'ordre financier. Il ressort en effet de la détermination de la commune du 11 décembre 2024 (p. 6) que « *l'intimée a préféré maintenir les parcelles aaa RF et bbb RF en zone à bâtir car elle craignant bien évidemment une requête en indemnité pour expropriation matérielle.* »
197. Cette succession de planifications au niveau communal, ayant comme objectif de maintenir, certes de manière réduite, le secteur CC. _____ en zone à bâtir, a pu faire naître chez la requérante une confiance légitime. Cette confiance est d'autant plus grande lorsque la rédaction du rapport 47 OAT et le dossier d'examen final ont été confiés à un bureau d'urbanisme réputé sur le marché. La requérante s'est basée sur la planification communale, dont la révision avait été publiée et adoptée par la commune, pour poursuivre l'élaboration du futur PAD CC. _____.
198. Dans ces circonstances, il est étonnant que l'urbaniste communal auditionné ait déclaré lors de son audition que le dézonage du secteur était « *une hypothèse, quand on voit que le secteur est en plusieurs parties ; il aurait pu le penser en tant qu'urbaniste. Une autre hypothèse aurait été de garder seulement le secteur bâti. Avec son expérience, il aurait plutôt pensé au dézonage.* » (procès-verbal du 25 août 2025).
199. L'autorité de céans considère que le contenu de la planification communale, élaboré par l'intermédiaire d'un urbaniste, a fait naître chez la requérante une confiance légitime, d'autant plus que la zone à bâtir du secteur « CC. _____ » avait fait l'objet d'une réduction 28'082m² (passée en zone agricole) dans le dossier de la révision du PAL.

6.4.2. Les PAD

200. Il est incontesté que le premier PAD (plan de quartier) «AA. _____» fut adopté par la commune et approuvé par le Conseil d'Etat en 1985. Le secteur du périmètre était affecté à la zone résidentielle à faible densité B et à la zone verte.
201. En 1992, une évolution du PAD « AA. _____ » a mené le Conseil d'Etat d'approuver, le 7 juillet 1992, le PAD « BB. _____ », élaboré avec la collaboration de l'architecte OA. _____. Il est précisé que les parcelles intégrées dans le périmètre de ce PAD étaient (anciens numéros) 96 (aaa, bbb, fff) ; 19, 21 (partiel), 100, 20, 98 et 23. Le secteur du périmètre était affecté à l'habitation avec une surface brut de plancher de 0.25 et à l'hôtellerie/tertiaire/sport/service (équipements touristiques et socio culturels). Conformément à son article 1, ce règlement PAD avait pour but d'assurer « *a) l'urbanisation cohérente et coordonnée du secteur selon les objectifs communaux ; b) déterminer les éléments nécessaires*

à la viabilisation du secteur ; c) fixer les éléments indispensables à la réalisation de ce quartier en conformité avec les objectifs susmentionnée ; d) compléter les dispositions du RCU. »
L'article 5 du règlement PAD précisait que le Conseil communal était chargé d'appliquer le plan de quartier et l'article 6 prévoyait que les éventuelles dérogations par rapport au plan de quartier seraient traitées par le Conseil communal.

202. Il sera examiné ci-dessous les autorisations de construire délivrées sur la base de ce PAD.
203. En 2012, la requérante a décidé de modifier son PAD et a mandaté ABC. _____ pour établir le futur PAD dans le périmètre existant. Selon EB. _____ (ABC. _____), la commune, le canton et la requérante (représentée) ont tenu de nombreuses séances afin de discuter des changements et adaptations à la suite des demandes cantonales.
204. Le 27 mai 2016, le SeCA, ayant reçu le dossier le 26 octobre 2015, a rendu un préavis de synthèse d'examen préalable du PAD. Dans le chapitre concernant les autres procédures à coordonner avec le PAD, le SeCA a rappelé d'abord que l'approbation du PAD ne pouvait pas avoir lieu avant celle du PAL et que l'issue de l'examen du PAL était réservée, notamment le dimensionnement adéquat de la zone à bâtir. Ensuite, le SeCA a déconseillé de définir plusieurs zones d'affectation différentes dans le même PAD, respectivement conseillé d'indiquer les zones IG (15 et 16) dans l'ensemble du dossier PAL (IG 17). Le SeCA a également fait des remarques et commentaires sur le RCU et sur les domaines suivants : l'aménagement, l'urbanisme et l'architecture ainsi que sur les espaces extérieurs, les transports et mobilité, les équipements et l'environnement. En particulier, le SeCA a demandé une étude de trafic, un schéma d'infrastructures techniques pour l'approvisionnement en eau et énergies (l'évacuation des eaux en conformité avec le PGEE et les principes de collecte des déchets), une étude de bruit et une étude géologique (fixant les mesures constructives). S'agissant de l'environnement, le SeCA a demandé à la requérante de se conformer aux préavis du SNP et de la CDN. Enfin, il a formulé des remarques formelles et des remarques générales et particulières sur le RCU.
205. Le SeCA a pris la conclusion suivante :
- « Après avoir examiné le dossier du présent PAD et procédé à la pesée des intérêts en présence, en fonction des buts et principes de l'aménagement du territoire, le Seca émet un préavis défavorable sur les points suivants et demande de :*
- *vérifier tous les documents par rapport à l'issue de la procédure de révision du PAL ;*
 - *justifier dans le rapport explicatif la dérogation aux hauteurs maximales autorisées par le RCU ;*
 - *adapter l'étude acoustique conformément aux préavis du SEn et intégrer les mesures contraignantes, cas échéant, dans le plan d'implantation et le règlement du PAD ;*

- *mettre en œuvre un concept général de l'accès sans obstacles, conformément aux préavis de la commission d'accessibilité. Cas échéant, les mesures contraignantes seront intégrées dans le plan d'implantation et dans le règlement du PAD ;*
- *établir une étude de trafic conformément aux préavis du SMO. Cas échéant, les mesures contraignantes seront intégrées dans le plan d'implantation et dans le règlement du PAD.*

En ce qui concerne les autres éléments ou modifications contenues dans le présent dossier, un préavis favorable est émis pour autant qu'il soit tenu compte des remarques et conditions des services et organes consultés et celles de SeCA retenues dans le présent préavis. Ces conditions devront être reprises par la commune dans le dossier d'examen final.

L'examen final du SeCA sur ce PAD est réservé tant que le dimensionnement de la zone à bâtir au niveau du PAZ n'aura pas été vérifié. »

206. La Commission note que la SeCA a examiné le PAD et procédé à la pesée des intérêts en fonction des buts et principes de l'aménagement du territoire. A l'exception des cinq points qui étaient préavisés défavorablement, la seule réserve émise par le SeCA était le dimensionnement de la zone à bâtir. Etant entendu que la requérante, avec son urbaniste, avait pris des mesures pour réduire le surdimensionnement sur une surface de 28'755 (aaa) respectivement de 4'339 (bbb) m² en mettant la zone mixte à la zone libre, elle a continué à travailler sur les cinq points, en élaborant notamment une étude de trafic, une étude paysagère, une étude acoustique et un schéma d'équipement. Selon EB. _____, ce travail supplémentaire a pris du temps. Elle a présenté le dossier pour enquête le 24 août 2017 à PA. _____ (conseiller communal) puis transmis le dossier à la commune pour validation par le Conseil communal en octobre 2017. Elle a rajouté qu'il y a eu un retour de la commission d'urbanisme de la commune avec des demandes en novembre 2017, puis une coordination avec le Conseil communal. Il ressort du dossier que la commission d'urbanisme et énergie a rendu un rapport le 23 avril 2018, soit 4 ½ mois plus tard, concernant les modifications à apporter en vue du dépôt du PAD pour la mise à l'enquête. Le rapport traite notamment les étapes de la réalisation des constructions du PAD, l'augmentation des places de parking que la requérante s'est engagée à construire et les solutions à énergies renouvelables. A la réception dudit rapport, EB. _____ a effectué les modifications requises. Il ressort du rapport avec les modifications visibles du 22 mai 2018 que ABC. _____ a pris en compte les commentaires de la commission d'urbanisme et d'énergie. Selon ses déclarations, le dossier PAD était abouti et prêt pour enquête publique. Par lettre du 5 juillet 2018, le dossier PAD a été transmis à la commune « *en vue de sa prochaine mise à l'enquête publique* ».
207. A la lecture du rapport justificatif du PAD (art. 47 OAT), l'autorité de céans observe que ABC. _____ a commenté la révision de la LAT comme suit : « *Le 1er mai 2014, la nouvelle LAT et son Ordonnance révisées sont entrées en vigueur. Leurs buts principaux sont d'orienter*

le développement vers l'intérieur du milieu bâti pour contrer le mitage du territoire, de définir les zones à bâtir (ZAB) répondant aux besoins pour les 15 années à venir et donc de réduire les (ZAB) surdimensionnées et, enfin, de ne pas augmenter la surface totale des ZAB légalisées. Le présent PAD s'inscrit à plusieurs titres dans ses objectifs (cf. chapitre 4) :

- *La ZAB du PAD « CC. _____ » fait partie du dimensionnement des ZAB de la Commune B. _____ pour les 15 ans à venir, conformément au PAL en cours de finalisation ;*
- *il n'y a pas de création de nouvelles ZAB par rapport à l'ancien PAD (BB. _____) ;*
- *une surface plus réduite sera urbanisée. Pour ce faire, la zone à bâtir a été densifiée, l'emprise des futures constructions réduites, principalement au nord où une surface de 17'613 m² initialement en zone à bâtir est affectée à la zone libre ;*
- *le périmètre du PAD a été réduit dans ses parties est et ouest qui seront colloquées par le PAL en zone agricole et qui sont également concernées par l'aire forestière. »*

208. Le dossier transmis concerne la partie supérieure du site, qui avait été préparée pour une mise à l'enquête prioritaire, conformément, selon la requérante, au souhait de la commune de procéder par étapes. Conformément à la phase SIA 32, un projet d'ouvrage détaillé a été préparé pour la mise à l'enquête, illustrant à la fois la cohérence d'ensemble du plan de quartier et le degré de précision atteint pour la première étape de réalisation envisagée.
209. Il ressort du document intitulé « *preuve du degré d'avancement du projet CC. _____ (phases SIA 31-33 – projet complet préparé pour mise à l'enquête* » qu'un second bureau d'architectes, QA. _____, avait été mandaté pour réaliser une étude faisabilité et un cahier des charges détaillés, datés du 4 juillet 2018, couvrant la partie inférieure du site.
210. En revanche, la phase SIA 33, préparation et dépôt du dossier d'autorisation de construire, n'a pas débuté.
211. Sur la base de ce qui précède, force est de constater que la requérante a poursuivi son travail d'élaboration du PAD CC. _____ jusqu'au 10 juillet 2018, lorsque la commune a envoyé à la requérante un courrier annonçant un problème lié au dimensionnement de la zone à bâtir. Dans cette lettre, la commune a annoncé une publication du PAD au plus tôt le vendredi 17 août 2018.
212. La requérante, étant informée d'une possible date de publication de son PAD (17 août 2018), a continué son travail en réduisant la zone à bâtir au sein du PAD CC. _____. Le 26 juillet 2018, EB. _____ a transmis, dans le cadre du droit d'être entendu, des propositions à la commune, notamment la réduction supplémentaire de la zone à bâtir de 4500 m². Il s'agit d'un élément supplémentaire ayant pour effet de faire naître une confiance légitime.

213. Il ressort de l'audition de DB. _____ que le canton avait « *commis une erreur et n'aurait jamais dû approuver à l'origine ce PAD. Le canton n'aurait jamais dû accepter que ce site soit urbanisé.* » (pv du 29 octobre 2025, p. 21). Cette erreur, qui devait désormais être corrigée, était explicitement citée dans la décision de la DIME du 14 novembre 2018 (cf. *supra* ch. 173 ss). Dans la lumière de cette erreur, qui devait être corrigée par le dézonage du secteur – mesure communiquée à la commune déjà en 2011 – il est paradoxal que le SeCA formule des demandes de vérification, justification, adaptation et de mise sur pied de concept et d'études dans son préavis de synthèse de 2016, soit postérieurement à la révision de la LAT de 2014.
214. Dans ces circonstances, l'autorité de céans considère que la requérante a continué, de bonne foi, à élaborer la planification de détail du secteur en question.

6.5. Les autorisations de construire délivrées

215. Il ressort des considérants en fait ci-dessus (ch. 30 ss) que :
- le premier permis de construire a été délivré le 11 janvier 1988 à la société U. _____.
 - le 27 mai 2003, un permis de construire 66 logements sur l'article aaa (avant division) avec parking semi-enterré de 135 places a été délivré à G. _____.
 - le 22 août 2005, un permis de construire et réaménager la route communale d'accès au complexe immobilier « DD. _____ » a été délivré à G. _____.
 - le 22 septembre 2011, la Préfecture de la Gruyère a prolongé le permis de construire délivré le 27 mai 2003 jusqu'au 31 décembre 2013.
 - le 8 mai 2013, un permis de construire 42 logements dans les périmètres A et B du PAD « BB. _____ » (articles aaa et bbb, y compris l'article actuel ooo RF) a été délivré à la requérante. Ce permis a remplacé celui du 27 mai 2003, prolongé jusqu'au 31 décembre 2013. Il est précisé que ce permis démontre que la commune a émis un préavis favorable avec conditions le 19 septembre 2011 et le 13 juin 2012 et que la convention du 29 février 2012 (cf. ci-dessous, ch. 224 ss), y fait partie intégrante. A l'audience du 18 août 2025, D. _____ a indiqué que la construction de la deuxième rangée de bâtiments n'a pas eu lieu en raison de l'esprit du futur PAD, avec plus d'espace vert. Au lieu d'avoir quatre blocs, il y avait trois rangées.
216. Ces permis ont été délivrés conformément aux conditions de la procédure ordinaire et à la législation en vigueur. Cette succession d'actes juridiques, permettant à la requérante de réaliser son projet dans le périmètre du PAD BB. _____, a fait naître chez la requérante une

confiance légitime. Si D. _____ a déclaré, lors de l'audience du 18 août 2025, que le projet autorisé en 2003 ne pouvait pas être construit, d'un point de vue architectural, il n'en demeure pas moins que la requérante a poursuivi son activité, en aménageant et améliorant la route d'accès et en modifiant son projet, pour ensuite se faire octroyer le permis de construire du 8 mai 2013.

6.6. Les conventions signées

6.6.1. Introduction

217. Les parties ont élaboré et signé les conventions suivantes concernant la construction de l'infrastructure et/ou équipement à l'intérieur du périmètre respectivement son accès.
218. Le 7 août 1978, l'ancien propriétaire, O. _____, et la Commune C. _____ ont conclu une première convention portant sur une étude d'élaboration du premier PAL (cf. ch. 13 ci-dessus). L'article 9 de cette convention stipulait qu'au cas où les terrains de la société O. _____ seraient situés en tout ou en partie dans une zone à bâtir, les infrastructures nécessaires à la réalisation de cette zone, soit routes, amenée d'eau potable à partir de ses propres sources, station d'épuration des eaux usées, canalisations diverses, conduites électriques, etc. seraient prises en charge par ladite société, sans frais pour la commune.
219. Le 31 mars 2005, la société G. _____, un voisin et la commune ont conclu une convention intitulée « *Réaménagement de la route communale d'accès au complexe immobilier DD. _____* » afin que le voisin cède 7 m² à la commune, dont le prix par m² était versé par la société G. _____.
220. Une autre convention a été conclue le 5 avril 2005 pour pouvoir construire une place d'évitement.
221. Il est noté qu'une convention liée à l'autorisation de construire avait été signée par les représentants des sociétés G. _____, I. _____ et la commune concernant l'élargissement de la route [d'accès] et la garantie bancaire à fournir.
222. Le 31 mai 2007, les représentants de la société G. _____ et de la commune ont signé une convention faisant partie intégrante du préavis communal concernant la demande de prolongation du permis de construire du 27 mai 2003. Cette convention concernait 1) la construction d'abris PC à racheter par la commune, 2) la reprise de l'entier des surfaces de forêts situées sur les parcelles aaa et bbb RF pour CHF 1, 3) la demande officielle par la commune à l'office concerné pour devenir une commune à vocation touristique et 4) l'engagement de G. _____ de construire un parking de 60 places + 1 place pour autocar dans

le périmètre BB._____. Une convention avec contenu similaire a été signée entre les représentants de la société A._____ et la commune le 29 février 2012.

Il ressort de ces conventions que les propriétaires précédents avaient un projet en cours. Ils ont pris des mesures en vue de la réalisation du projet. Néanmoins, comme l'allègue la commune et l'admet la requérante, la concrétisation de ce projet tardait. A la lecture des articles de presse produits par la commune, les investisseurs ont rencontré des problèmes financiers à plusieurs reprises. Cependant, la situation économique ne constitue pas un facteur que la Commission doit considérer pour analyser la présente condition.

223. En complément des conventions sur la construction des infrastructures/équipements susmentionnées, la requérante, reprenant la promotion et financement du projet dès 2011, a signé les deux conventions suivantes avec la commune :

6.6.2. La convention du 29 février 2012

224. Le 29 février 2012, la convention intitulée « aménagement » a été signée entre les représentants de la société A._____ et la commune.
225. L'autorité de céans note en premier lieu que cette convention mentionne la problématique liée au surdimensionnement et à l'article 15 LAT. L'objectif de la convention est clairement indiqué: de régler les conditions de maintien des parcelles aaa et bbb RF en zone à bâtir.
226. Selon l'article premier de cette convention, l'entier de la parcelle bbb RF et partiellement la parcelle aaa RF étaient maintenues en zone à bâtir, zone résidentielle, durant trois phases de construction : phase I : durant 2 ans; phase II: durant 3 ans et phase III: durant 5 ans. Il était convenu que ces délais ne commencent pas à courir avant la révision du PAL. La convention tenait également compte de la révision du PAD. En effet, si le PAD devait être déposé au plus tard le 31 décembre 2012, les délais susmentionnés dépendaient en effet de l'approbation du PAD révisé, mais au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la révision du PAL. En l'absence de construction ou de garanties suffisantes dans les délais indiqués, les parcelles allaient être déclassées en zone agricole. L'autorité de céans précise que la convention ne prévoyait pas explicitement qu'un éventuel retour en zone agricole sur la base de cette convention se ferait sans indemnité.
227. Selon la requérante, son ancien mandataire avait rédigé la convention alors que la commune affirme qu'elle en est l'auteur.
228. Etant entendu que le PAD révisé n'a jamais été approuvé, les délais n'ont, en réalité, pas commencé à courir. En tout état de cause, la condition liée à la phase I (2 ans) était, au moins, partiellement remplie par la construction de la première rangée de bâtiment sur l'article bbb RF (devenu fff RF).

229. A l'audience du 18 août 2025, D. _____ a indiqué que l'esprit de la convention était que la commune voulait que les choses avancent et que la société s'engage à agir dans les six ans. Pour lui, la requérante était « dans le processus ». Le projet pour la phase I existait. Il a rajouté que les délais ne l'inquiétaient pas étant précisé que le PAD n'avait pas été approuvé.
230. A l'audience du 18 août 2025, V. _____ (Syndic) a déclaré que la commune avait eu des contacts avec DB. _____ (SeCA) en 2011 et que celle-ci avait conseillé de dézoner de la zone à bâtir, surtout le secteur BB. _____. *« Lorsque la Commune a évoqué le risque d'une indemnité pour expropriation, DB. _____ a répondu qu'il n'y avait pas d'aide financière de l'Etat. Donc la commune a essayé de trouver une autre solution. Ils se sont vus assez vite avec la société, c'était le point de départ de la première convention ».*
231. Les parties ont déclaré ce qui suit concernant la convention du 29 février 2012 :
- « Mme Christen demande si DB. _____ a laissé entrevoir la possibilité de garder ces éléments en zone. V. _____ répond que faire des zones de réserve avait été envisagé, mais l'idée était de faire un redimensionnement, pas de supprimer des zones. La première idée était de redimensionner en sortant de la zone résidentielle, en faisant des zones d'intérêt général (pièce 26). La ZIG ne posait pas de problème au début, c'est venu après. Depuis le début du mandat, il y a eu contact avec la société, on l'a informée de devoir redimensionner ses trois parcelles et qu'il fallait faire une convention (pièce 26). La Commune a rédigé les deux conventions. Il y a eu des échanges avec Me N. _____.*
- En référence à la pièce 26, p. 2 de la convention, 3^{ème} tiret, V. _____ explique qu'il s'agit des conditions de réalisation et les délais ont été discutés avec la société. Il y a dans la commune des PAD qui ont été approuvés avant le PAL. « Prochainement déposé » signifie qu'on a poussé à tout déposer. Le PAL a été déposé au début 2017 après trois publications. A la question de la Présidente de savoir s'il n'est pas contradictoire de forcer un privé à tout déposer avant le 31 décembre 2012 alors que le PAL a été déposé en 2017, V. _____ répond que maintenant oui, mais à l'époque ils pensaient déposer le PAL très vite.*
- Mme Christen demande si les délais de réalisation étaient une condition. V. _____ répond que la première convention a été annulée par la deuxième, et les délais aussi parce que le PAD les donnait. On était toujours convaincus de maintenir en zone à bâtir. L'urbaniste disait que la zone libre n'était pas comptée. La convention selon la pièce 27 était valide, plus la pièce 26.*
- D. _____ indique n'avoir jamais vraiment fait attention aux délais de décembre 2012. On ne nous a jamais reproché de ne pas avoir déposé en 2012. »*
232. Dans ces circonstances, l'autorité de céans considère que, pour la requérante, la convention constituait une garantie que les parcelles aaa et bbb RF restent en zone à bâtir durant les trois phases, dont le point de départ n'avait, selon elle, pas encore eu lieu.

233. En conséquence, la convention du 29 février 2012 constitue une assurance donnée par la commune.
234. Il est incontesté que les parties ont renégocié une convention en 2016, qui a été signée le 9 mars 2016 par les représentants de la requérante et de la commune. Cette convention annule et remplace celle de 2012.

6.6.3. La convention du 9 mars 2016

235. Force est de constater que la convention du 9 mars 2016 intervient 18 mois après le préavis de synthèse d'examen préalable complémentaire du SeCA, soulignant que la commune n'avait pas suivi les exigences de redimensionnement de la zone à bâtir formulées dans le préavis du programme de révision du 25 juin 2008 et dans le préavis du 23 février 2011 et que le surdimensionnement de la zone à bâtir représentait 57'851 m².
236. Il est également noté que cette convention est signée deux mois avant le préavis sur le futur PAD CC. _____. A cet égard, V. _____ a déclaré à l'audience du 18 août 2025 que la commune avait reçu des informations à cet égard avant de recevoir le préavis de synthèse d'examen préalable du SeCA le 27 mai 2016.
237. La convention du 9 mars 2016 rappelle préalablement la problématique liée au surdimensionnement de la zone à bâtir et qu'elle avait pour objet de régler les conditions de maintien en zone à bâtir des articles aaa, bbb et fff RF.
238. L'article premier prévoit ce qui suit :
- « Le Conseil communal de la Commune B. _____ maintient en zone à bâtir, résidentielle à moyenne densité, une portion des art. aaa et bbb RF de son territoire, ainsi que l'entier de l'art. fff RF, selon plan annexé.*
- Il est précisé que l'entier de la zone à bâtir est soumis à PAD obligatoire. Le PAD établira notamment les phases de réalisation.*
- Le maintien en zone à bâtir est conféré pour une durée de sept ans. A l'échéance de ce délai, une nouvelle convention devra être établie entre les parties pour prolonger un maintien en zone des portions non construites. A défaut, ces portions non construites retourneront en zone agricole.*
- Par ailleurs, le Conseil communal affecte une partie de l'art. aaa RF en zone d'intérêt général, selon plan ci-annexé. »*
239. Les surfaces forestières de l'art. aaa RF avaient été détachées, constituées en parcelles séparées et transmises à la commune (cf. art. 3).

240. Quant à un éventuel retour en zone agricole, l'autorité de céans note que la convention ne prévoit pas explicitement qu'un dézonage sur la base de cette convention se ferait sans indemnité.

241. L'article 6, portant sur l'entrée en vigueur, a la teneur suivante :

« La présente convention entre en vigueur dès sa signature par les parties. Les délais de maintien en zone à bâtir commencent à courir dès l'entrée en force du plan d'aménagement local (PAL) révisé de la Commune B._____ . »

242. A l'audience du 29 octobre 2025, D._____ a déclaré que le risque de dézonage était lié aux conditions de construction (les délais) contenues dans les conventions. *« Ses mandataires ne lui ont pas dit qu'il y avait un risque de dézonage en lien avec la révision du PAL. »*

En outre, D._____ a répondu ce qui suit aux questions supplémentaires :

« M. Corpataux demande à D._____ s'il savait que la Commune ne payerait pas d'indemnité en cas de dézonage. D._____ répond que non et que c'est presque machiavélique. D._____ précise qu'il n'avait pas compris qu'il y avait un risque d'être dézonné en cours de route. En revanche, après 7 ans d'inactivité, la société n'aurait pas touché une indemnité en cas de dézonage.

M. Corpataux demande si Me N._____ a validé cette Convention à l'époque. D._____ répond que oui.

Mme Christen demande si, selon D._____, la Convention le protégerait durant 7 ans dès l'entrée en vigueur du nouveau PAL. D._____ répond que oui. » (p. 11).

243. En conséquence, l'autorité de céans observe que la requérante considérait la convention du 9 mars 2016 comme une assurance.

244. Du côté de la commune, V._____ a déclaré ce qui suit concernant la convention du 9 mars 2016 :

« La Présidente se réfère à la pièce 27 de la demande. V._____ fait trois copies de la convention.

La Présidente rappelle qu'il s'agit de la Convention du 9 mars 2016. Elle se réfère à l'article premier de cette Convention en particulier 3^{ème} alinéa qui stipule que le maintien en zone à bâtir est conféré pour une durée de 7 ans. Elle se réfère également à l'article 6 entrée en vigueur qui a la teneur suivante : « La présente convention entre en vigueur dès sa signature par les parties. Les délais de maintien en zone à bâtir commencent à courir dès l'entrée en force du plan d'aménagement local (PAL) révisé de la Commune B._____ . ». La Présidente demande à V._____ comment il interprète ces deux articles de la Convention 2016. V._____ répond que les Conventions avaient un double but, premièrement de stopper la

thésaurisation, et deuxièmement de lutter contre le surdimensionnement. Celui-ci était concrétisé par la réduction de la zone à bâtir du site BB._____. S'agissant de la thésaurisation, il relève que le fait que la parcelle du site BB._____ était en zone à bâtir depuis très longtemps et de ce fait péjorait d'autres possibilités de construire ailleurs sur la Commune. La Commune était disposée à maintenir en zone à condition que cela se réalise. Elle n'avait pas encore le droit d'emption connu aujourd'hui.

La Présidente demande la raison d'avoir le point de départ des délais de l'article 6. V._____ répond que la première Convention prévoyait trois phases avec trois délais. Dans le cadre des discussions liées à la surface de la parcelle, les délais de la première Convention étaient trop rigides. C'est pour ça que dans la Convention de 2016, à l'article 1, il n'y a qu'un délai pour réaliser le tout. Le point de départ du délai était l'entrée en vigueur du PAL de la Commune.

La Présidente demande si la Commune était convaincue que les parcelles allaient être maintenues en zone à bâtir. V._____ répond que oui. » (...) « La Présidente demande si en ayant à l'esprit le conseil de DB._____, ce n'était pas risqué de conclure cette convention avec la société. V._____ répond que non. La Présidente demande si ce n'était pas contradictoire de maintenir pendant 7 ans alors que DB._____ a dit qu'il fallait dézoner. V._____ répond que l'avantage de la convention était de dézoner après les 7 ans et de ne pas payer d'indemnité. Il précise que les conventions (pièces 26 et 27) étaient jointes au PAL adressé au Canton. V._____ répond qu'à l'époque il y avait trop de zones et que ce n'était qu'une question financière (indemnité). V._____ ne pouvait pas imaginer aller devant l'assemblée communale avec une proposition de payer pour un dézoning du site BB._____. En 2011, il n'y avait pas de fonds cantonaux pour indemniser la Commune qui doit payer l'indemnité en expropriation matérielle. La seule solution était de s'approcher de la société pour trouver un accord.

M. Corpataux demande si la Commune avait établi une Convention en 2016 pour éviter de payer une indemnité et demande si cela sous-entendait qu'il y avait un risque d'indemnité. V._____ répond premièrement que ce but était également contenu dans la Convention de 2012. C'est une mauvaise interprétation de la Convention. La Commune pouvait laisser en zone un certain temps et en l'absence de constructions la parcelle retournerait en ZA sans indemnité.

M. Corpataux relève que la société aurait pu interpréter différemment et que la Convention de 2016 ne parle pas expressément d'indemnité. V._____ se réfère à l'article 2 qui parle des taxes qui ne seraient pas remboursées à la société en cas de déclassement.

245. La convention du 9 mars 2016 a été interprétée par la requérante comme une garantie que les parcelles aaa, dont la surface classée en zone à bâtir avait été réduite par le même accord, bbb et fff RF, allaient rester en zone à bâtir.

246. Les termes de la convention, clairs, ne requièrent qu'une interprétation littérale : les parcelles concernées par la convention allaient être maintenues en zone à bâtir durant sept ans dès l'entrée en force du PAL.
247. L'autorité de céans considère que la commune a pris un risque énorme en signant cette convention, par laquelle la commune a assuré une planification communale qui devait être non seulement approuvée par le canton, mais dont la réalisation avait été remise en question déjà en 2011 lors de discussions entre la commune (V. _____) et le SeCA (DB. _____), celui-ci ayant conseillé la commune de dézoner le secteur en question. Ce risque est d'autant plus élevé en considérant le moment de conclusion de la convention de 2016. La commune, ayant reçu le préavis de synthèse du SecA le 31 juillet 2014 et ayant été informée du préavis d'examen préalable du 27 mai 2016, a tout de même signé la convention le 9 mars 2016 qui garantissait le maintien du secteur du PAD BB. _____ en zone à bâtir. En outre, la commune a procédé à sa première mise à l'enquête du PAL révisé neuf jours après la signature de ladite convention.
248. Il est précisé que la convention n'a pas été modifiée depuis 2016 ; pourtant cette possibilité était prévue à son article 6.
249. Sur la base de ce qui précède, l'autorité de céans considère que les deux conventions, compte tenu en particulier du moment de la signature de la deuxième convention, à savoir le 9 mars 2016, ont fait naître chez la requérante une confiance légitime. Ses représentants pouvaient légitimement s'appuyer sur les garanties données par la convention.

6.7. Le dialogue entre la commune et le canton

250. Il est rappelé que la commune (V. _____) et le SeCA (DB. _____) ont eu une discussion en 2011 concernant le site en question. Selon V. _____, DB. _____ a conseillé la commune de dézoner le site en question, surtout les parcelles de la requérante.
251. S'agissant des déclarations de DB. _____, il ressort ce qui suit du procès-verbal du 29 octobre 2025 : « *La Présidente demande si elle a parlé du surdimensionnement avec la Commune. DB. _____ répond que oui, on a rendu un préavis d'examen préalable négatif ce qui est très rare. La Commune n'avait pas pris suffisamment de mesures pour réduire la zone à bâtir.*

La Présidente se réfère à ce préavis. DB. _____ dit qu'elle était au courant de ce préavis et qu'elle l'avait relu étant donné qu'elle avait assisté à la séance.

La Président lit la page 10 du préavis. La Présidente demande si DB. _____ a recommandé à la Commune de remettre ce secteur en ZA. DB. _____ répond que oui et qu'il a été recommandé à la Commune de remettre ce secteur en ZA. Ils étaient dans des logiques d'opportunité. Il ne s'agissait que d'une recommandation car la Commune est compétente en

matière d'aménagement du territoire. C'était à la Commune de proposer des solutions pour éviter d'être surdimensionnée. Elle ajoute qu'à l'examen préalable, il ne s'agit que de recommandations faites par un service et non pas par une autorité décisionnelle. Le Service émet un préavis et explique pourquoi le préavis est, cas échéant, défavorable. La grande action consistait à dimensionner la zone à bâtir de manière conforme au droit fédéral.

La Présidente demande si en 2011, lors de cette séance, si V. _____ était présent. DB. _____ ne s'en souvient pas.

Sur question de la Présidente de savoir quelle était la réaction de la Commune à la recommandation de dézoner, DB. _____ lui semble qu'elle disait que les choses allaient bouger, dans le sens d'une actualisation du projet.

La Présidente demande si DB. _____ a recommandé de parler avec le propriétaire concerné. DB. _____ répond qu'elle ne se mêle pas de la méthode selon laquelle la Commune prend contact avec le propriétaire. »

252. En outre, il ressort des déclarations de DB. _____ que le canton (SeCA) a eu une séance en 2010 avec la commune, les représentants de la Banque FF. _____ (créancière gagiste) et le bureau d'architecture R. _____. Par courriel du 30 octobre 2025, DB. _____ a fait parvenir le procès-verbal de la séance du 16 septembre 2010. Il en ressort que le SeCA aurait été positif à une étude d'un nouveau PAD. Le Plan directeur des rives du lac, notamment son influence sur le PAD, était également discuté. La question d'une expropriation était relevée, « *point qui n'est pas développé plus en avant car il n'est question ni pour la commune ni pour la banque d'envisager cette possibilité. S. _____ [de la commune] relève que, sur ce point, il y a un droit acquis qui ne peut être supprimé.* »
253. En outre, à la suite des différentes demandes cantonales, notamment dans le préavis de synthèse d'examen préalable de 2016, la requérante a continué son travail en adaptant son futur PAD, par l'intermédiaire de ABC. _____. Elle a mandaté des bureaux pour procéder aux analyses requises, notamment concernant la mobilité, le bruit et les infrastructures.
254. Force est de constater qu'en 2011 le canton avait déjà recommandé à la commune de dézoner les parcelles de la requérante. L'objectif de la commune était d'éviter le paiement d'une indemnité pour expropriation, étant précisé qu'un PAD était en vigueur et un permis de construire avait été octroyé. En conséquence, l'élaboration des conventions de 2012 respectivement 2016 était une solution financière pour la commune : « *V. _____ répond que l'avantage de la convention était de dézoner après 7 ans et de ne pas payer l'indemnité. Il précise que les conventions (pièces 26 et 27) étaient jointes au PAL adressé au Canton. V. _____ répond qu'à l'époque il y avait trop de zones et que ce n'était qu'une question financière (indemnité). V. _____ ne pouvait imaginer aller devant l'assemblée communale avec une proposition de payer pour un dézoning du site BB. _____.* »

255. Dans ces circonstances, l'autorité de céans considère que la commune, en concluant des conventions assurant un maintien des parcelles en zone à bâtir, au lieu de suivre la recommandation du SeCA de dézoner et d'en informer la requérante, a créé une situation qui a fait naître une confiance légitime chez celle-ci.

6.8. Le dialogue entre la commune et la requérante

256. S'agissant du dialogue entre la commune et la requérante, les éléments suivants sont relevés :

- Avant 2011, durant l'implication de D. _____ au projet principalement à titre d'architecte, la commune n'avait pas informé le promoteur du surdimensionnement. Il ressort en effet des déclarations de DC. _____, ancien conseiller communal et Syndic, que cette absence d'information était motivée par l'existence d'un permis de construire. DC. _____ a également déclaré que la commune n'avait pas les moyens juridiques pour attaquer le permis de construire délivré sur la base de l'ancien PAL. DC. _____ pensait que si la commune avait émis un préavis négatif lors de la demande de prolongation du permis de construire, la Préfecture n'en aurait pas tenu compte (procès-verbal du 29 octobre 2025, pp. 12-13).
- Cela dit, la commune a conclu plusieurs conventions avec la société G. _____ avant 2011, notamment en vue de la construction de la route d'accès, de places de parking, de la cession des surfaces forestières et de la construction d'abris PC.
- A la création de la société A. _____, en 2011, le dialogue avait été favorisé surtout depuis l'arrivée de V. _____ au Conseil communal (procès-verbal du 18 août 2025, p. 8).
- Il ressort des déclarations de V. _____ qu'il a eu des contacts avec la requérante dès le début de son mandat. Postérieurement au contact en 2011 entre la commune et DB. _____, lors duquel celle-ci avait recommandé à la commune de dézoner le secteur, la commune a informé la requérante de la nécessité de **redimensionner** les trois parcelles et qu'il fallait établir une convention (cf. procès-verbal du 18 août 2025, p. 12).
- Il ressort des déclarations de D. _____ que la commune l'avait rassuré en 2018 en lui précisant que le risque de dézonage ne le concernerait pas, « *étant précisé que la société et la Commune avaient conclu un accord (les conventions) et que la Commune et la société iraient jusqu'à l'aboutissement du PAD et la continuité du projet.* A cet égard, V. _____ a déclaré ce qui suit : « [I]l est difficile de se rappeler vu qu'il s'est passé 10 ans mais il confirme que l'appel a eu lieu mais que la formulation était différente. V. _____ précise que, dans le droit d'être entendu, la Commune a clairement identifié le site et les parcelles (BB. _____). La position de la Commune était de défendre le maintien en zone de cette parcelle parce qu'elle en avait dézonné beaucoup d'autres, soit totalement soit partiellement.

Le but était de maintenir ces parcelles en zone, toutefois avec une surface réduite, afin de continuer ce trend. La Commune voulait justifier le maintien par le dézonage des parcelles ailleurs dans la Commune. La Présidente demande à V. _____ s'il avait dit à D. _____ qu'il ne fallait pas s'inquiéter. V. _____ répond qu'il ne sait pas mais qu'il avait dit que la Commune allait dans le sens de maintenir les parcelles CC. _____. Il précise qu'il aurait été incompréhensible de changer d'avis abruptement après avoir été dans le sens de maintenir les parcelles en zone depuis toujours. » (procès-verbal du 29 octobre 2025, p. 6).

- A cela s'ajoutent les contacts entre EB. _____ (ABC. _____) et la commune au sujet du futur PAD. Pour EB. _____, il n'y avait pas de contre-indications par rapport au dossier : *« le préavis était négatif par rapport à certains éléments qui devaient être complétés, mais il n'y a pas eu de non clair »*. A l'égard du surdimensionnement, EB. _____ a confirmé qu'elle avait réduit la zone à bâtir à deux reprises : une fois en établissant le rapport justificatif (art. 47 OAT) et une deuxième fois dans le cadre du droit d'être entendu (procès-verbal du 25 août 2025, pp. 8-9).
 - Quant aux informations concernant l'élaboration du futur PAD, il ressort du rapport justificatif (art. 47 OAT), que ABC. _____ a informé le Conseil communal dès le début des études. Une première présentation des intentions a eu lieu en mai 2012. Une seconde présentation concernant le concept urbanistique s'est déroulée en janvier 2013. En septembre 2013, une présentation de l'état d'avancement du projet a été réalisée, suivie en octobre de la même année par la présentation du dossier technique dans la globalité. Une nouvelle présentation du dossier ajusté à a eu lieu en octobre 2014.
 - Enfin, l'autorité de céans relève que la requérante a été assistée de plusieurs mandataires techniques et juridiques, qui ont eu des contacts avec la commune. A cet égard, D. _____ a déclaré qu'il faisait entièrement confiance aux mandataires. Dans ce cadre, ceux-ci ne l'ont pas averti de la révision de la LAT en 2014 et de ses conséquences sur la révision du PAL en cours. Bien que cette problématique ne relève pas de la procédure d'expropriation – étant précisé que la modification législative a été le résultat d'une votation populaire et constitue dès lors un fait notoire – l'autorité de céans relève que la requérante semble avoir été mal conseillée par les différents mandataires impliqués.
257. L'autorité de céans considère que le dialogue entre la commune et la requérante, soit directement soit indirectement par l'intermédiaire de ses mandataires, a instauré un climat de confiance, transmettant un message qu'il était nécessaire de redimensionner le secteur, sans devoir le dézoner. Si la question du surdimensionnement du secteur avait été abordée, la commune n'a pas thématiqué ce que le canton avait indiqué déjà en 2011, à savoir le dézonage du secteur dans sa totalité.

6.9. La réalisation des constructions

258. La commune reproche à la requérante de thésauriser son terrain à bâtir. S'il est exact que les parcelles aaa, bbb et fff RF ont été classées en zone à bâtir depuis de nombreuses années et que rien n'a été concrétisé entre 1985 (PAD « AA. _____ ») et 2005 (début des travaux préalables réalisés), il n'en demeure pas moins que la requérante en est propriétaire depuis 2011 à la suite de la révocation de la faillite de la société précédente, G. _____. En conséquence, l'inactivité des promoteurs précédents ne peut pas être retenue à l'encontre de la requérante. Au surplus, durant la période d'inactivité sous la responsabilité des promoteurs précédents, la Commune C. _____ aurait pu dézoner le secteur afin de mettre en zone d'autres secteurs dans la commune ou, après la fusion, la nouvelle commune aurait pu défavorablement préavisier les demandes de construire déposées.
259. En tout état de cause, il ressort du dossier que les ouvrages et constructions suivantes ont été réalisées :
- A titre préliminaire, l'autorité de céans observe que la réalisation de cet important projet devait se faire par étapes (cf. communiqué de presse et articles de presse versés au dossier : pièces 136 - 138). Selon la requérante, la commune avait prévu que la mise à l'enquête soit effectuée par étapes (cf. « preuve du degré d'avance du projet »), ce qui est prouvé par le rapport de révision de la Commune C. _____ du 7 mai 1986 (« *La construction de cet ensemble d'une centaine de villas groupées, nécessite des investissements considérables (accès, égouts) et se fera par étapes successives* »).
 - Selon les déclarations de DC. _____, conseiller communal et Syndic de 2006 à 2010, la commune a abordé le problème de surdimensionnement de manière pragmatique : « *La Commune était consciente du surdimensionnement alors qu'un permis de construire avait été délivré en 2003, et prolongé à plusieurs reprises.* » (...) « *La Présidente demande ce qu'il a fait au niveau pragmatique. DC. _____ dit que la manière pragmatique était de mettre en œuvre le permis de construire, c'est-à-dire d'attendre le début des travaux* » (procès-verbal du 29 octobre 2025, p. 12).
 - Sur la base du permis de construire délivré en 2003 et des conventions élaborées en 2002 et 2007, le réaménagement de la route d'accès au projet a eu lieu entre 2005 et 2007. DC. _____, ancien conseiller communal et Syndic, a également confirmé que des travaux préalables avaient été réalisés durant son mandat au conseil communal (procès-verbal du 29 octobre 2025, p. 12).
 - A la suite du permis de construire délivré le 8 mai 2013, la construction a débuté en été 2014. Les travaux de construction de trois immeubles (rangée A), avec 18 appartements,

ont été terminés en 2016. D. _____ a déclaré durant la vision locale du 18 août 2025 que la division parcellaire a eu lieu en cours de construction : une surface de 4'481 m² a été détachée de la parcelle bbb RF pour devenir fff RF. La PPE a été constituée et la surface de la nouvelle parcelle fff RF a été vendue avec chaque lot de PPE (procès-verbal du 18 août 2025, p. 3).

- Bien que de nombreux reproches aient été faits à l'encontre du maître d'ouvrage lors de la visite de conformité du 16 novembre 2018 concernant le bâtiment effectivement réalisé sur la parcelle fff RF, force est de constater que la requérante a fait usage du permis de construire délivré le 8 mai 2013 et commencé la réalisation de son projet.
 - S'agissant du terrassement en vue de la construction de la rangée B des immeubles, D. _____ a allégué, lors de la vision locale du 18 août 2025, qu'une paroi berlinoise était prévue à environ 10 mètres derrière la rangée A (construite). Cependant, l'entreprise Y. _____ aurait, sans autorisation de la requérante, procédé au terrassement en vue de ladite construction. Toujours selon D. _____, ces travaux de terrassement auraient provoqué un glissement de terrain. Il a déclaré ce qui suit durant la vision locale du 18 août 2025 : « *A la question de savoir ce qui se serait passé s'il n'y avait pas eu le terrassement, D. _____ répond qu'il y aurait seulement eu un écoulement, le terrain aurait été de meilleure qualité. Un procès est en cours contre l'entreprise générale (Y. _____) qui a procédé aux travaux de terrassement et creusé sans avoir l'accord de la société* » (procès-verbal du 18 août 2025, p. 3).
 - Force est de constater que la procédure concernant le remblai et déblai illicites hors de la zone à bâtir sur les articles aaa et bbb RF n'a pas d'influence sur la présente procédure, étant précisé que la présente décision admet les conditions de l'expropriation matérielle sur la base de la bonne foi et de la confiance légitime.
260. Sur le vu de ce qui précède, la requérante a, sur la base du PAD en vigueur et du permis de construire délivré en 2013, commencé la réalisation de son projet. Un immeuble de 18 appartements a été construit. Un nouveau PAD (« CC. _____ »), qui aurait modifié le PAD existant (« BB. _____ »), avait été élaboré et envoyé à la commune pour sa mise à l'enquête. Dans ces circonstances, il ne peut être reproché à la requérante d'avoir thésaurisé ses parcelles. Au contraire, elle a entrepris des démarches pour réaliser son projet, dont la construction d'un immeuble de 18 appartements.
261. Par surabondance, l'autorité de céans relève ce qui suit sur la suite de la construction :
- La partie supérieure du futur PAD avait fait l'objet d'un projet d'ouvrage détaillé (dessin et coordination sur l'application ArchiCAD, conformément aux exigences de la norme SIA 102, phase 32 « projet d'ouvrage »). En revanche, aucune démarche administrative formelle n'avait été faite pour déposer le dossier d'autorisation auprès de l'autorité compétente ;

- La partie inférieure du futur PAD avait fait l'objet d'un avant-projet donnant lieu à une étude de faisabilité et à un cahier des charges détaillé, daté du 4 juillet 2016 (conformément à la norme SIA 102, phase 31 « avant-projet »).

7. Conclusion intermédiaire

262. Sur la base de l'ensemble des éléments analysés ci-dessus, l'autorité de céans considère que les antécédents comprennent une série d'événements qui visaient à classer les parcelles aaa, bbb et fff RF en zone à bâtir.
263. Les conditions, à savoir les assurances et les circonstances particulières, de la protection de la confiance légitime sont dès lors remplies.
264. Il reste néanmoins à analyser le dernier élément défini par la jurisprudence.

8. Conflit avec PAZ conforme à la LAT prévisible ?

265. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 125 II 431 consid. 6 p. 439 ; ATF 119 Ib 229 consid. 3d p. 236), le recours à la protection de la confiance légitime présuppose en outre qu'aucun conflit avec l'intérêt à l'application correcte du droit objectif - en l'occurrence un plan d'affectation conforme à la LAT - n'était **prévisible**.
266. Dans l'arrêt ATF 132 II 2018 (consid. 6.2), le Tribunal fédéral a d'abord confirmé ce qui suit : *« An sich überprüft das Bundesgericht im Rahmen eines Verfahrens wegen materieller Enteignung nicht, ob der Hoheitsakt, auf den die Entschädigungsforderung zurückgeführt wird, rechtmässig ist (BGE 118 Ib 241 E. 3b S. 245 mit Hinweisen). »*
267. Par la suite, la haute Cour a émis la réserve suivante : *« Immerhin kann sich bei der Beurteilung der besonderen Umstände die Frage stellen, ob eine RPG-konforme Nutzungsplanung die Nichteinzonung verlangt »* (idem).
268. Enfin, le Tribunal fédéral a jugé ce qui suit : *Lässt die Vorgeschichte, die auf eine Einzonung ausgerichtet war, bei allen Beteiligten die entsprechende Erwartung entstehen, so hätten die für die Einzonung sprechenden Gesichtspunkte bei der erforderlichen gesamthaften Interessenabwägung überwiegen müssen (vgl. BGE 115 Ia 350 E. 3f/dd S. 357) »* (idem).
269. Dans le cas d'espèce, le dézonage, exigé par les principes d'aménagement du territoire, n'était pas prévisible pour les parties, y compris pour le SeCA. Il ressort en effet de l'audition de DB. _____ (procès-verbal du 29 octobre 2025, p. 17) que le dézonage des parcelles aaa et bbb RF a été décidé par le Conseiller d'Etat : *« La Commune relève que la décision de dézonage est fondée sur d'autres motifs en matière d'aménagement du territoire que le*

surdimensionnement. Ces motifs ne ressortent pas des différents préavis du SECA ou d'autres services. Pourquoi ? Comment est-ce que la Commune aurait pu anticiper le dézonage ? DB. _____ dit que la décision d'approbation est rendue par le Conseiller d'Etat et que cette analyse a été faite sur la base des arguments du Conseiller Directeur, qui est faite sur la base des art. 1 et 3 de la LAT. La décision de dézonage a été motivée pour des questions d'opportunité, de légalité, d'impact sur le paysage et de la qualité de la desserte en transports (cf. art. 1 et 3 LAT) et non seulement pour des motifs de surdimensionnement. DB. _____ ajoute qu'entre le moment du préavis d'examen préalable et le préavis final, il y a eu la révision de la LAT et le renforcement des principes de densification et d'urbanisation. Pour le Directeur, les bâtiments tels que planifiés dans le secteur BB. _____ n'appartiennent pas à un secteur d'urbanisation compacte. DB. _____ relève que le Tribunal cantonal a confirmé cet examen dans sa décision. »

270. Or, dans le préavis final du 20 juin 2018 du SeCA, celui-ci analyse principalement le dimensionnement de la zone à bâtir. Ainsi qu'il a été souligné *supra* (cf. ch. 166), le SeCA s'est prononcé sur le changement d'affectation des parcelles aaa et bbb RF, mais n'a pas préavisé le dézonage de l'article bbb RF et de l'article aaa RF (surface totale).
271. Le dézonage des surfaces totales des parcelles aaa et bbb RF par Monsieur le Conseiller d'Etat dans la décision du 14 novembre 2018 n'était pas prévisible. Il ressort de l'analyse faite *supra* que la construction du projet avait pu commencer et que la série d'événements confortait la requérante dans son attente de voir ses parcelles maintenues en zone à bâtir. Sa confiance était légitime et la prévisibilité d'une application d'un plan d'affectation conforme à la LAT faisait défaut.
272. En conséquence, la situation exceptionnelle de la bonne foi est présente dans le cas d'espèce. Cette situation exceptionnelle équivaut à une expropriation matérielle.

V. Indemnité

1. Les chefs de conclusion

273. Dans sa note de plaidoirie du 6 novembre 2025, la requérante formule un chef de conclusion subsidiaire, qui mérite d'être examiné en premier. Il a la teneur suivante :

« *Subsidiairement, nous sommes prêts à accepter une compensation en nature :*

- *par la restitution partielle de droits à bâtir sur le site ;*
- *ou par la cession de terrains constructibles de valeur équivalente, à dire d'expert, sur le territoire communal ou cantonal.*

Cette démarche n'est pas une concession : c'est une preuve de bonne foi. Nous voulons clore un dossier ancien sans conflit inutile, dans le respect du droit et de la raison. »

274. Avant l'audience du 6 novembre 2025, l'autorité de céans a évoqué avec les parties et le SeCA la possibilité de reclasser les parcelles en zone à bâtir dans l'hypothèse d'une expropriation matérielle, possibilité prévue à l'article 47 al. 2 LATeC (décision de révocation).

275. A cet égard, EA. _____ (SeCA) a déclaré que les nouveaux critères de mise en zone ont changé et que la commune dispose de trop de réserves non construites. De son côté, DB. _____ pense qu'une extension de la zone à bâtir n'est pas possible.

276. Cette option étant exclue, il reste à l'autorité de céans d'examiner la demande d'indemnité de la requérante.

277. Dans sa demande complétée du 10 mai 2023, la requérante conclut à ce que la commune soit condamnée à lui payer CHF 19'927'200.00. Ce chef de conclusion a été confirmé en audience du 6 novembre 2025.

2. La surface à indemniser et le montant d'indemnité

278. Dans sa demande d'indemnité complétée du 10 mai 2023, la requérante allègue que la diminution de la valeur vénale de chaque m² à bâtir supprimé sur les articles aaa actuel et bbb RF est estimée à CHF 200.-, soit la différence entre la valeur du terrain à bâtir et du terrain agricole (p. 23). La perte nette de la valeur de ces parcelles est estimée à 99'636 m² x CHF 200/m² = CHF 19'927'200.00.

2.1. La surface

279. La surface alléguée par la requérante, à savoir 99'636 m², ne correspond pas à sa volonté exprimée par différents actes juridiques. Cet élément a été relevé par la commune dans son courrier du 17 octobre 2025.

280. En effet, la requérante a, de plein gré, diminué la zone à bâtir de ses parcelles bbb et aaa RF comme suit :

- Par convention du 29 février 2012, les surfaces boisées sont sorties de la zone à bâtir ;
- Par convention du 9 mars 2016, il a été convenu que l'affectation des parcelles bbb et aaa RF était de trois catégories différentes :
 - o Zone libre (inconstructible) ;
 - o Zone d'intérêt général ;
 - o Zone résidentielle de moyenne densité.
- Ces trois catégories d'affectation étaient reportées dans le dossier de la révision du PAL de façon suivante :

Parcelle	Affectation	Surface en m ²
bbb	ZL	4'339
bbb	ZRMD	9'180
aaa	ZL	28'755
aaa	ZRMD	19'525
aaa	ZIG	14'361
aaa	ZA	29'082

- La surface totale expropriée par catégorie est dès lors comme suit :

Parcelle	Affectation	Surface en m2
bbb et aaa	ZL	33'094
bbb et aaa	ZRMD	28'705
aaa	ZIG	14'361

281. En outre, la requérante a exprimé sa volonté de réduire la zone à bâtir dans le cadre de son droit d'être entendu à la suite de la publication dans la feuille officielle du 6 juillet 2018 par la DIME. En effet, la requérante était prête à procéder à une réduction supplémentaire de la zone à bâtir de 4'510 m², ce qui a été confirmé par EB. _____ (ABC. _____) (procès-verbal du 25 août 2025, p. 9, avec correction à la p. 10). Il ressort également de la décision du 14 novembre 2018 de la DIME que cette mesure consistait à réduire la zone à bâtir résidentielle de 4'500 m² (p. 5). Etant entendu que la requérante avait décidé de modifier son projet afin de construire trois rangées au lieu de quatre sur l'article bbb RF, la déduction de cette surface de 4'500m² est faite de l'article bbb RF.

282. En conséquence, la Commission retient les surfaces suivantes pour le calcul de l'indemnité :

Parcelle	Affectation	Surface en m2
bbb et aaa	ZL	33'094
aaa	ZRMD	19'525
bbb	ZRMD	4'680 (9'180-4'500)
aaa	ZIG	14'361

2.2. Le montant de l'indemnité

283. La requérante allègue que la perte nette s'élève à CHF 200/m².

284. De son côté, la commune est d'avis que la banque FA. _____ n'a pas estimé de façon détaillée la valeur du terrain, renvoyant aux trois catégories d'affectation. En outre, la banque FA. _____ n'aurait pas considéré le terrain difficilement constructible.

2.2.1. Zone résidentielle à moyenne densité

285. Selon les rapports d'expertise des 6 et 7 novembre 2012 établis par RA. _____ sur mandat de la banque FA. _____, la valeur :
- de la parcelle aaa RF s'élève à CHF 175/m², sous réserve de l'obtention et de l'entrée en force d'une autorisation de construire matérialisant la densité CUS de 0.25 ;
 - de la parcelle bbb RF s'élève à CHF 250/m².
286. Selon le courrier du 8 octobre 2025 de la banque FA. _____ (TA. _____), la valeur retenue par cet établissement s'élève à :
- Article aaa RF : CHF 175/m²
 - Article bbb RF : CHF 250/m²
287. Force est de constater que le PAD « BB. _____ » avait été approuvé par la DIME. Dans ce cadre, l'étude de HA. _____ du 23 septembre 1987 a confirmé que la stabilité générale du terrain environnant les constructions était assurée et qu'il s'agissait plutôt d'un « *problème de blindage de fouille dont le dimensionnement comprendra la vérification de l'équilibre de la paroi supposée isolée, la vérification de la stabilité d'ensemble du massif contenant les ancrage* ».
288. S'agissant des décisions délivrant les permis de construire, aussi bien celle du 27 mai 2003 que celle du 8 mai 2013, la Préfecture a fait référence au préavis favorable avec conditions de la Commission des dangers naturels, prévoyant comme seule mesure la mise sur pied d'une étude géotechnique durant la réalisation des travaux (étude de CAB. _____ du 25 février 2016).
289. En conséquence, une expertise tendant à déterminer une éventuelle diminution de la valeur en raison des problèmes de constructibilité du terrain n'est pas nécessaire étant entendu qu'aucun rapport dans le dossier ne soulève une éventuelle difficulté de constructibilité. En revanche, la vision locale a permis à la Commission de constater que les travaux de terrassement, qui n'étaient ni prévus ni autorisés par la requérante, ont entraîné, avec de la pluie, un glissement de terrain et d'une érosion. La requête de la requérante est dès lors rejetée.
290. Si la banque FA. _____ avait émis une condition à la valeur pour l'article aaa RF, force est de constater qu'aucun permis de construire n'avait été délivré pour cette parcelle. Pour cette raison, la valeur retenue par la banque FA. _____ doit être revue à la baisse, à CHF 150/m².
291. S'agissant de la valeur des parcelles classées en zone agricole, la banque FA. _____ l'estime à CHF 3/m² (courrier du 8 octobre 2025).

292. Par conséquent, la Commission retient ce qui suit s'agissant de la perte nette pour la surface expropriée en zone à bâtir à moyenne densité.

- Pour l'article aaa RF : $\text{CHF } 150/\text{m}^2 - \text{CHF } 3/\text{m}^2 = \text{CHF } 147/\text{m}^2$;
- Pour l'article bbb RF : $\text{CHF } 250/\text{m}^2 - \text{CHF } 3/\text{m}^2 = \text{CHF } 247/\text{m}^2$.

293. L'indemnité pour l'expropriation de la surface affectée à la zone à bâtir résidentielle s'élève par conséquent à :

- Pour l'article aaa RF : $\text{CHF } 147 \times 19'525 \text{ m}^2 = \text{CHF } 2'870'175.00$
- Pour l'article bbb RF : $\text{CHF } 247 \times 4'680 \text{ m}^2 = \text{CHF } 1'155'960.00$

2.2.2. Zone libre

294. S'agissant de la valeur pour la surface affectée à la zone libre, la Commission rappelle d'abord la teneur de l'article 56 LATeC :

1. *Les zones libres sont destinées à structurer le milieu bâti, à séparer les zones habitées des installations fortement gênantes ou dangereuses, à préserver des espaces de verdure dans les localités, à protéger les points de vue et l'aspect caractéristiques de celles-ci et des biens culturels.*
2. *Seules les constructions et installations compatibles avec le caractère de la zone sont admissibles.*

295. Dans le cas d'espèce, la zone libre était planifiée dans la partie inférieure de l'article aaa, ceci pour protéger le point de vue sur la rive du lac. Elle était également planifiée à la partie supérieure des articles bbb et aaa RF afin de structurer le milieu bâti et de préserver des espaces de verdure. Par ses caractère et objectif, la zone libre était inconstructible. Ceci ressort également du rapport 47 OAT de ABC. _____ du 3 juillet 2018 : « *La zone libre est, quant à elle, inconstructible et vise à préserver des espaces de verdure et des aménagements paysagers.* » (p. 15).

296. Si le RCU 1996 de la Commune C. _____ ne contenait pas de prescriptions concernant la zone libre, force est de constater que le RCU adopté par la commune en 2017 prévoit six zones libres. Selon le PAZ adopté par la commune en 2017, la zone libre supérieure était classée en zone libre 5 (« *elle est destinée aux aménagements paysagers et au minimum d'un espace tampon entre la zone à bâtir et la zone agricole et forêt. L'aménagement de chemins de mobilité douce est possible pour cette zone* ») alors que la partie inférieure était classée en zone libre 3 (« *elle est destinée aux aménagements paysagers, aux aménagements de détente liés à la baignade et à l'aménagement de chemins de mobilité douce. La réalisation d'accès et d'espaces*

de rebroussement pour les véhicules de services sont autorisés. Sont particulièrement autorisés : les aménagements paysagers de caractère de parc. »).

297. En conséquence, la zone libre, indépendamment de sa classification, est inconstructible.
298. Sur cette base, la Commission retient la valeur de CHF 3/m² pour la surface affectée à la zone libre. En conséquence, la perte nette est de CHF 0 étant précisé que la valeur résiduelle (en zone agricole) s'élève également à CHF 3/m².

2.2.3. Zone d'intérêt général

299. S'agissant de la valeur pour la surface affectée à la zone d'intérêt général, la Commission rappelle tout d'abord que 55 LATeC prévoit que les zones d'intérêt général sont destinées à servir le bien commun de la collectivité. Ces zones sont réservées aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique au sens de l'article 116. Les bâtiments et installations privés destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public, tels que centres culturels et sports, cliniques et instituts, sont admissibles dans cette zone.
300. Pour estimer la valeur du terrain/m², la Commission considère les critères suivants :
- Sa constructibilité (IBUS – IUS/CUS) ;
 - Sa localisation ;
 - Ses contraintes (distances, accès, servitude, etc.) déterminant la surface habitable permise par rapport à la surface totale, en lien avec le RCU ;
 - Sa capacité de construction réelle autorisée par le RCU (hauteur, implantation) qui est mise en relation avec des éléments externes, tels que les équipements publics et /ou les zones de protection ;
 - Son rendement financier.
301. Le RCU de 1996 de la Commune C. _____ prévoyait que les objectifs généraux d'occupation dans la zone d'intérêt général étaient : école, administration communale, sports, loisirs et culture. Ces zones étaient réservées aux bâtiments et installations publiques destinés aux services d'intérêt général. D'autres constructions n'étaient tolérées que dans la mesure où elles étaient compatibles avec le caractère dominant de la zone et qu'elles ne compromettaient pas le développement normal des bâtiments et installations publiques. Tout projet de construction en zone d'intérêt général devait faire l'objet d'une demande d'implantation. Le degré III de sensibilité (OPB) était attribué à cette zone.

302. Selon le RCU adopté par la commune en 2017, la zone d'intérêt général est destinée aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique et à ceux privés présentant un intérêt important pour la collectivité, selon l'article 55 LATeC. L'affectation de la zone d'intérêt général no 17 (sur l'article aaa RF) était 1) un espace d'accueil et promotion touristique ; 2) de l'équipement d'accueil (maison de retraite, foyer) et infrastructures y liées ; 3) un programme de logement protégé en lien avec une structure de santé, commerce et services compatibles et parking public.
303. Dans le RCU, l'indice brut d'occupation du sol maximum est fixé à 0.7. L'indice d'occupation du sol maximum est fixé à 0.4. Selon le rapport 47 OAT de ABC. _____ du 3 juillet 2018, la densité s'élève à 0.56 en ZIG alors qu'en ZRMD, l'IBUS s'élève à 0.79 (p. 15). La hauteur totale maximum des bâtiments est fixée à 12 mètres et la distance minimum de 4 mètres. Le degré III de sensibilité (OPB) reste le même qu'en 1996.
304. En outre, les éléments suivants sont à prendre en considération :
- Bien que le PAD « BB. _____ » soit approuvé, aucun permis de construire n'avait été délivré pour l'article aaa RF.
 - La zone d'intérêt général de l'article aaa RF est éloignée de l'axe routier cantonal. Bien que la requérante ait mentionné la possibilité d'organiser des navettes dans le cadre de son projet, l'autorité de céans considère que la localisation d'un EMS et/ou des logements protégés dans ce secteur ne favoriserait pas la mobilité de ces usagers. En outre, la localisation du projet diminue la possibilité de construire avec un rendement.
 - Selon le rapport 47 OAT de ABC. _____ du 3 juillet 2018, une partie de la ZIG serait affectée à une place de parking.
 - Une autre partie serait affectée à des logements protégés, aux services y liés, à une épicerie, à un café et aux locaux techniques et garages. A cet égard, l'IBUS de 0.7 (RCU) respectivement de 0.59 (rapport ABC. _____) remet en question la faisabilité de la construction d'un EMS et/ou des logements protégés.
305. Sur la base de l'ensemble des éléments, la valeur de la surface de la parcelle aaa RF affectée en zone d'intérêt général est estimée à CHF 80/m².
306. S'agissant de la perte nette pour la surface expropriée en zone d'intérêt général, la Commission retient ce qui suit :
- CHF 80/m² (valeur ZIG) – CHF 3/m² (valeur zone agricole) = CHF 77/m² ;

307. En conséquence, l'indemnité pour la surface en zone d'intérêt général s'élève à CHF 77 x 14'361 m² = CHF 1'105'797.00.

2.2.4. Le montant de l'indemnité

308. Le montant total de l'indemnité pour la surface expropriée est le suivant :

Affectation	Montant
ZRMD aaa	CHF 2'870'175.00
ZRMD bbb	CHF 1'155'960.00
ZL	CHF 0
ZIG	CHF 1'105'797.00
Total :	CHF 5'131'932.00

3. L'intérêt

309. La requérante demande que l'indemnité porte intérêt à 5% l'an dès le 14 novembre 2018 (décision de la DIME), subsidiairement dès le 13 mai 2020 (arrêt du Tribunal cantonal).
310. Le taux est fixé par l'article 127 LEx FR : « *L'intérêt sur les prestations de l'expropriation est dû au taux pratiqué par la Banque cantonale de Fribourg pour les prêts hypothécaires nouveaux en premier rang ; (...).* »
311. Concernant le *dies a quo* de l'intérêt, l'indemnité est une créance qui est due dès que la décision entre en force (art. 136 al. 1 LEx FR). De même, l'indemnité porte intérêt dès le jour où la restriction est entrée en vigueur (art. 136 al. 3 LEx FR). Etant entendu que le recours de droit public n'a pas d'effet suspensif et qu'il ressort de l'arrêt du Tribunal fédéral du 18 janvier 2021 que la requérante ne l'a pas requis, l'arrêt du Tribunal cantonal fait foi. En réalité, il s'agit de la notification de l'arrêt du Tribunal cantonal, plus 30 jours pour le délai de recours. Il ressort de l'arrêt produit en pièce 44 de la requérante que celui-ci a été notifié le 25 mai 2020 et, sur la base d'une note manuscrite à la même pièce, que le délai recours a expiré le 24 juin 2020.
312. En conséquence, l'indemnité fixée ci-dessus portera intérêt au taux pratiqué par la Banque cantonale de Fribourg pour les prêts hypothécaires nouveaux en premier rang dès le 24 juin 2020.

4. Les autres dommages

313. A la lecture de la demande du 10 mai 2023, la Commission note qu'aucun chef de conclusion est formulé concernant les « autres dommages ». En effet, le chef de conclusion no 1 de la demande du 10 mai 2023 ne contient que la perte nette de la valeur du terrain. Sans chef de conclusion valablement formulé, la Commission ne statuera pas sur « les autres dommages ».
314. En tout état de cause, il ressort de l'audition de D. _____ que les montants indiqués dans le tableau à la page 22 de la demande d'indemnité du 10 mai 2023 concernent le futur PAD ou ne peuvent pas être identifiés car les investissements ont servi à la construction du bâtiment existant, sur l'article fff RF (cf. procès-verbal du 29 octobre 2025, p. 8 s.). Dans ces circonstances, toute prétention tendant à allouer « d'autres dommages » serait rejetée.

5. Conclusion

315. Une indemnité de **CHF 5'131'932.00** est allouée à la société « A. _____ », avec intérêt au taux pratiqué par la Banque cantonale de Fribourg pour les prêts hypothécaires nouveaux en premier rang dès le 24 juin 2020.
316. S'agissant du courriel envoyé par la Banque FA. _____ du 18 décembre 2025, par lequel TA. _____ souhaitait savoir, dans l'éventualité où une indemnité serait versée à la requérante, si les créances garanties par gages immobiliers seraient remboursées en priorité, la Commission considère que la banque FA. _____ n'est pas partie à la présente procédure et que les parties, qui ont reçu une copie dudit courriel et eu l'opportunité de s'y prononcer, ne se sont pas déterminées à cet égard. En conséquence, la Commission décide que ce courriel est irrecevable.

VI. Frais et dépens

317. Dans sa demande d'indemnité du 10 mai 2023, la requérante formule des chefs de conclusion avec suite de frais et dépens.
318. De son côté, la commune conclut dans sa réponse du 20 septembre 2023 que les frais judiciaires et les dépens soient mis à la charge de la société A. _____.
319. En matière d'expropriation matérielle, les frais de la procédure sont réglés dans des cas spéciaux par les articles 104 ss (106 al. 1) du Code de procédure civile (« CPC »), auxquels renvoient les articles 138 et 119 LEx. Cependant, l'article 119 LEx FR – qui renvoie aux règles du CPC – n'est pas applicable en l'espèce étant précisé que l'expropriation matérielle est admise.
320. Il s'ensuit que l'article 138 al. 1 LEx FR première partie est applicable : « *Les frais et dépens sont régis par les dispositions applicables à l'expropriation formelle* ».

321. En conséquence, les articles 117 et 118 LEx FR s'appliquent :

L'article 117 al. 1 LEx FR prévoit que les frais de procédure se composent des émoluments et des débours des autorités. Son alinéa 2 précise que les dépens comprennent l'indemnité allouée à une partie pour la perte de gain et les dépenses résultant notamment de sa comparution, de son déplacement et de sa représentation, dans la mesure où celle-ci est nécessaire ainsi que, le cas échéant, les frais de procédure.

L'article 118 al. 1 LEx FR prévoit que les frais et dépens sont, en principe, mis à la charge de l'expropriant, sous réserve d'une partie qui procède de manière téméraire ou abusive.

La loi fribourgeoise sur l'expropriation - *lex specialis* - s'applique, plus particulièrement l'article 118 al. 1 LEx, concernant la prise en charge des frais et dépens.

322. Dans le cas d'espèce, il est rappelé que l'expropriation matérielle est admise. En outre, l'autorité de céans considère que la requérante n'a pas procédé de manière téméraire ou abusive. En conséquence, l'article 118 al. 1 LEx FR prévoit que l'expropriant prendra en charge les frais et dépens.

323. En matière de frais de la procédure, l'article 2 du Tarif fribourgeois du 26 février 1985 des frais de procédure en matière d'expropriation (RSF 76.16) prévoit que les émoluments doivent couvrir la rétribution des membres (la présidente et deux assesseurs) et de la secrétaire juriste de la Commission, augmentée des charges sociales et d'un forfait de 5% pour les frais généraux de l'Etat, ainsi que les éventuelles indemnités de déplacement et de subsistance (cf. également TC FR du 2 avril 2019 602 2018 81, ch. 5.1).

324. En l'espèce, il est précisé que la Commission a reçu plusieurs déterminations et écritures supplémentaires à la suite du premier échange d'écritures. De nombreuses pièces ont été produites par les parties, soit avec les écritures et déterminations mentionnées, soit à la réquisition de l'autorité de céans.

325. La Commission a tenu une séance de conciliation, avec vision locale, et cinq audiences sur les conditions de l'expropriation matérielle et sur la demande d'indemnité.

326. Onze personnes ont été convoquées à une audition. Neuf personnes ont été auditionnées lors des cinq audiences.

327. La Commission a dû procéder à un examen des écritures et des rapports, notamment concernant l'équipement des parcelles bbb et aaa RF, et analyser les conditions d'expropriation matérielle. Elle a ensuite examiné la perte nette de la valeur de la surface expropriée.

328. Pour les trois membres et les secrétaires-juristes successives de la Commission, les frais sont fixés à CHF 46'569.79. Ils comprennent les émoluments : CHF 39'237.68 (rétribution des

membres) + CHF 3'633.41 (charges sociales) + CHF 1'961.90 (frais généraux de 5%) et CHF 1'736.80 à titre de débours et d'indemnités de déplacement).

329. Selon l'article 118 al. 1 LEx, les frais sont mis à la charge de l'expropriante, à savoir la Commune B. _____. Ils seront partiellement prélevés au moyen de l'avance de frais déjà versée par la requérante, à hauteur de CHF 30'000.00. La société A. _____ pourra demander le remboursement de ce montant à la Commune B. _____. Le solde, CHF 16'569.79, est mis à la charge de la Commune B. _____. Le Service de la justice pourvoira à son encaissement dès l'entrée en force de la présente décision.
330. S'agissant des dépens de la requérante, son représentant, D. _____, a déclaré par courriel du 5 janvier 2026 que la requérante renonçait à tout dépens.
331. S'agissant du chef de conclusion formulé par la commune tendant à lui allouer des frais et dépens, selon listes transmises par courriel du 19 janvier 2026, la Commission, appliquant l'article 118 al. 1 LEx FR, le rejette.

décide :

1. *La demande d'indemnité pour expropriation matérielle déposée par la société A. _____ à l'encontre de la Commune B. _____ est partiellement admise.*
2. *La Commune B. _____ est ordonnée à payer une indemnité de CHF 5'131'932.00 avec intérêt au taux pratiqué par la Banque cantonale de Fribourg pour les prêts hypothécaires nouveaux en premier rang dès le 24 juin 2020 à la société A. _____ dans un délai de 30 jours dès l'entrée en force de la présente décision.*
3. *Les frais de procédure sont mis à la charge de la Commune B. _____.*
4. *Ils sont fixés à CHF 46'569.79 (émoluments, charges sociales et frais généraux : CHF 44'832.99 ; débours et d'indemnités de déplacement : CHF 1'736.80). Ils seront partiellement prélevés au moyen de l'avance de frais déjà versée par la requérante, à hauteur de CHF 30'000.00. La société A. _____ pourra demander le remboursement de ce montant à la Commune B. _____. Le solde, CHF 16'569.79, est mis à la charge de la Commune B. _____. Le Service de la justice pourvoira à son encaissement dès l'entrée en force de la présente décision.*
5. *La fixation du montant des frais de procédure peut faire l'objet d'une réclamation auprès de la Présidente de la Commission d'expropriation dans un délai de 30 jours dès la notification de la présente décision.*

6. *Il n'est pas alloué de dépens.*
7. *La présente décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal dans un délai de 30 jours dès sa notification.*
8. **Notification :**
 - *A. _____, par l'intermédiaire de son représentant, D. _____, par pli recommandé ;*
 - *La Commune B. _____, par pli recommandé ;*
 - *La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, par pli recommandé ;*
 - *Service de la Justice, dès son entrée en force.*

Fribourg, le

La Présidente :

La Secrétaire juriste :

Anna Noël

Céline Brunod