



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
tribunalcantonal@fr.ch
www.fr.ch/tc

602 2017 122

Arrêt du 19 novembre 2018

II^e Cour administrative

Composition	Président:	Christian Pfammatter
	Juges:	Johannes Frölicher, Susanne Fankhauser
	Greffier-stagiaire:	Matthieu Loup
Parties	A._____ et B._____, recourants, représentés par Me Christophe Tornare, avocat	
	contre	
	COMMISSION D'EXPROPRIATION DU CANTON DE FRIBOURG, autorité intimée,	
	COMMUNE DE C._____, intimée, représentée par Me Jillian Fauguel, avocate	
Objet	Expropriation matérielle – Non-classement sans indemnité Recours du 4 octobre 2017 contre la décision du 24 août 2017	

considérant en fait

A. A._____ et B._____ sont les copropriétaires actuels des art. ddd, eee, fff et ggg du Registre foncier (ci-après: RF) de la Commune de C._____. Ces parcelles, d'une surface totale de 8624 m2, se situent à environ 230 mètres à l'Est du village de C._____, au lit-dit "H._____" et sont entourées de zone agricole. La partie Nord des art. eee, fff et ggg RF jouxte la route reliant C._____ à I._____, alors que la partie Sud des art. eee et fff RF est contiguë à la forêt. Selon les indications du RF, l'art. ddd RF comprend un jardin d'agrément; l'art. eee RF une place, un pré, une forêt et un bâtiment battoir; l'art. fff RF une place, un pré, une habitation, un rural et un garage bûcher; et l'art. ggg RF une place ainsi qu'une habitation individuelle.

Ces parcelles étaient, selon le plan d'aménagement local (ci-après: PAL) du 28 février 1983 (PAL 1983), situées en zone sans affectation spéciale. Au cours de l'année 1987, la société J._____ SA, qui en avait fait l'acquisition, a initié des démarches en vue de la création d'une zone mixte dans ce secteur.

Le 30 mars 1988, cette société a vendu l'art. ggg RF, détaché de l'art. eee RF, à A._____ et B._____. En août de la même année, elle a fait l'acquisition des art. ddd et fff RF.

Par arrêté du 10 janvier 1989, le Conseil d'Etat a accepté – dans le cadre d'une révision partielle du PAL – les modifications du plan des zones et du Règlement communal d'urbanisme (ci-après: RCU) mises à l'enquête par la Commune dans la Feuille officielle (ci-après: FO). Ces modifications consistaient en la mise en zone mixte du secteur concerné, à l'exception d'une partie de l'art. eee RF qui subsistait en zone sans affectation spéciale, et en l'introduction d'un art. 21bis réglant la zone mixte dans le RCU.

B. Le 13 novembre 1992, la Commune a transmis à l'Office des constructions et de l'aménagement du territoire (ci-après: OCAT) le dossier de révision générale de son PAL pour examen préalable. Dans ses observations en vue de l'établissement du dossier final, l'OCAT a enjoint la Commune à revoir ses hypothèses concernant la population future et a préavisé négativement la création d'une zone d'activité communale, estimant qu'elle ne se justifiait plus en raison de l'abandon d'un projet de gravière et de l'absence d'autres activités artisanales et industrielles.

Le 25 novembre 1996, alors que le processus de révision du PAL suivait son cours, A._____ et B._____ ont fait l'acquisition des art. ddd, eee et fff RF à l'occasion de la vente aux enchères forcées des actifs de J._____ SA. Une convention entre les acquéreurs et la Commune visant le raccordement de ces parcelles au réseau d'eau potable a été signée le 26 août 1997.

Suite au préavis de synthèse favorable de l'OCAT, lequel ne reprenait pas les observations formulées lors de l'examen préalable au sujet de la zone d'activité, la révision générale du PAL a été approuvée par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions le 27 janvier 1999 (PAL 1999). Pour le secteur litigieux, la zone mixte existante était maintenue et réglée par l'art. 16 RCU, prévoyant un PAD obligatoire et une limitation des surfaces affectées à l'habitation à 40%.

C. Par avis publiés dans la FO, la Commune a mis à l'enquête publique la révision générale de son PAL. Cette révision prévoyait l'affectation des art. ddd, eee (partiel), fff et ggg RF à la zone agricole.

Le 19 mars 2013, A._____ et B._____ se sont opposés à cette révision, estimant qu'il ne se justifiait pas de sortir leurs parcelles de la zone mixte. Leur opposition a été rejetée par la Commune le 4 décembre 2013.

En janvier 2015, A._____ et B._____ ont déposé au Service des constructions et de l'aménagement (ci-après: SeCA) une demande préalable de construction pour un atelier et deux appartements. Cette demande n'était pas accompagnée d'un projet de PAD, obligatoire en vertu de l'art. 16 RCU alors en vigueur.

Le 8 juillet 2015, la Direction a rejeté l'opposition du 19 mars 2013 de A._____ et B._____ et prononcé l'approbation partielle de la révision générale du PAL de la Commune de C._____ (PAL 2015). A l'appui du rejet de l'opposition, elle a considéré que l'intérêt public au retour en zone agricole était prépondérant par rapport à l'intérêt privé des opposants, lesquels n'avaient pas démontré que les activités envisagées sur les parcelles litigieuses seraient empêchées par le changement de zone.

D. Par écrit du 6 août 2015, A._____ et B._____ ont déposé une demande d'indemnité pour expropriation matérielle devant la Commission d'expropriation (ci-après: la Commission). Dans la mesure où ils entendaient déposer un recours contre les décisions de la Direction auprès du Tribunal cantonal, ils ont requis que le traitement de la demande soit suspendu jusqu'à ce que celui-ci rende sa décision.

Le 8 septembre 2015, A._____ et B._____ ont recouru au Tribunal cantonal contre les décisions du 8 juillet 2015 de la Direction, ce qui a entraîné la suspension de la procédure devant la Commission. Par arrêt du 26 février 2016, le Tribunal cantonal a rejeté le recours des demandeurs, confirmant les décisions de la Direction.

E. Par courrier du 22 avril 2016 à la Commission, les demandeurs ont sollicité la reprise de la procédure et qu'il leur soit imparti un délai pour compléter leur requête.

Suite à l'échec de la tentative de conciliation, le Président de la Commission a imparti, en date du 6 juin 2016, un délai de 30 jours aux demandeurs pour compléter leur demande. Il a dans le même temps limité la procédure à la question de savoir si les conditions d'une expropriation matérielle étaient remplies.

Par mémoire du 18 juillet 2016, les demandeurs ont complété leur demande d'indemnité du 6 août 2015. A l'appui de celle-ci, ils font valoir que le passage en zone agricole des parcelles dont ils sont propriétaires est une expropriation matérielle sujette à indemnisation. Invitée à se déterminer, la Commune réfute le 13 octobre 2016 que la modification de la zone pour le secteur concerné soit un déclassement au sens strict, ni d'ailleurs un non-classement ouvrant le droit à une indemnité.

Suite à cet échange d'écriture le Président de la Commission a, en date du 2 mars 2017, cité les parties pour des débats principaux. Il a en outre requis d'elles la production de divers documents en lien avec l'historique du secteur litigieux et les précédents PAL.

F. Par décision du 24 août 2017, la Commission a rejeté la demande d'indemnité pour expropriation matérielle déposée par A._____ et B._____. A l'appui de sa décision, elle a retenu que la Commune n'avait, avant l'adoption du PAL 2015, jamais procédé à l'examen des besoins réels en matière de zone d'activité, en général, et en matière de zone mixte en particulier. Le changement de zone, validé par le Tribunal cantonal, était dès lors une mise en conformité à la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et devait être qualifié de mesure de non-classement, laquelle n'ouvrait pas le droit à une indemnité. Même à considérer que la mesure fut un déclassement, la Commission a déterminé que celui-ci ne consistait pas en une expropriation matérielle sujette à indemnité, dès lors que la situation litigieuse ne correspondait à aucune des hypothèses retenues par la jurisprudence fédérale.

Par ordonnances du 28 août 2018, le Président de la Commission a placé les frais de procédure et les dépens de la Commune à la charge des demandeurs.

G. Agissant le 4 octobre 2017, A._____ et B._____ ont contesté auprès du Tribunal cantonal la décision de la Commission du 24 août 2017, dont ils demandent l'annulation sous suite de frais et dépens. Ils concluent à ce que le passage en zone agricole de leurs parcelles soit reconnu comme étant un cas d'expropriation matérielle ouvrant la voie à une indemnité et qu'il soit qualifié, principalement, de mesure de déclassement, subsidiairement de mesure de non-classement. En toutes hypothèses, ils demandent que la cause soit renvoyée à l'autorité intimée pour fixation de l'indemnité due par la Commune.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants font valoir que leur droit de propriété a été violé du fait d'une mauvaise application des critères relatifs à l'expropriation matérielle. Ils estiment en outre que le PAL 1999 était conforme à LAT et que c'est ainsi à tort que l'autorité intimée a considéré que le passage des parcelles litigieuses en zone agricole consistait en une mise en conformité. Ils critiquent finalement le montant des frais de procédure retenu par la Commission, sans toutefois prendre de conclusions à ce sujet.

H. Invitée à se déterminer, la Commission a, le 15 novembre 2017, conclu au rejet du recours. Elle a renvoyé à la motivation de sa décision et indiqué pour le surplus que les frais de procédure et des dépens de la Commune avaient été fixés en tenant compte des contraintes légales et des intérêts en jeu.

Dans ses observations du 5 février 2018, la Commune a conclu au rejet du recours sous suite de frais et dépens. Elle développe principalement les mêmes arguments que devant la Commission, à savoir que la mesure litigieuse relève du non-classement, pour lequel aucune indemnité n'est due.

en droit

1.
 - 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits – et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile – le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. e du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 80 al. 1 de la loi fribourgeoise du 23 février 1984 sur l'expropriation (LEx-FR; RSF 76.1).

1.2. Aux termes de l'art. 82 let. b LEx-FR, l'exproprié a qualité pour recourir. En outre, selon l'art. 76 let. a CPJA en lien avec l'art. 80 al. 2 LEx-FR, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

Compte tenu du fait que la demande des recourants tendant à obtenir une indemnisation pour expropriation matérielle a été rejetée par la Commission, un intérêt protégé doit leur être reconnu.

Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

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

2.

2.1. Selon la jurisprudence, on est en présence d'une expropriation matérielle au sens de l'art. 26 al. 2 Cst. et de l'art. 5 al. 2 LAT lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que l'intéressé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété. Une atteinte de moindre importance peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un ou plusieurs propriétaires de manière telle qu'ils devraient supporter un sacrifice trop considérable, incompatible avec le principe de l'égalité de traitement (ATF 131 II 151 consid. 2.1; 125 II 431 consid. 3a et les arrêts cités; cf. art. 1 al. 3 et art. 2 LEx).

A ce sujet, il sied de préciser d'emblée que la garantie de la propriété ne donne pas le droit à un propriétaire d'exiger, d'une part, que son terrain reste de façon durable dans la zone où il a tout d'abord été classé et, d'autre part, que les possibilités de bâtir résultant du classement en une zone déterminée ne soient pas modifiées ou limitées par la suite. En d'autres termes, le propriétaire qui ne construit pas doit s'attendre à un changement de situation juridique (ATF 102 la 331 consid. 1; 123 II 481 consid. 6c; cf. également BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, *in* Journées du droit de la construction 2015, p. 77).

2.2. A propos de l'expropriation matérielle, la jurisprudence distingue généralement deux hypothèses: d'une part, le refus de classement en zone à bâtir ("non-classement", "Nichteinzonung") et, d'autre part, le déclassement ("Auszonung").

On parle de *déclassement* lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire (cf. ATF 125 II 431 consid. 3b; 122 II 326 consid. 4c et les arrêts cités). Cela présuppose toutefois qu'au moment de l'entrée en force de la mesure de planification qui produirait l'effet d'une expropriation matérielle, la parcelle en question se trouvait comprise dans une zone à bâtir édictée conformément aux prescriptions de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire (ATF 122 II 326 consid. 4b; 118 Ib 38 consid. 2c; 117 Ib 4 consid. 3).

Il y a en revanche *refus de classement* lorsque la modification d'un plan d'affectation, qui a pour effet de sortir une parcelle de la zone à bâtir où elle se trouvait auparavant, intervient pour adapter ce plan aux exigences de la LAT, entrée en vigueur en 1980, et partant pour mettre en œuvre les principes du droit constitutionnel en matière de droit foncier (ATF 131 II 151 consid. 2.6). Tel est le cas de la décision par laquelle l'autorité de planification, édictant pour la première fois un plan d'affectation conforme aux exigences constitutionnelles et légales, ne range pas un bien-fonds

déterminé dans la zone à bâtir et cela même si ce terrain était constructible selon la réglementation antérieure (ATF 125 II 431 consid. 3b; 122 II 326 consid. 4c; 119 Ib 124 consid. 2a et 2d et les arrêts cités). Cela ne vaut pas seulement pour la révision des plans d'affectation adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT (1^{er} janvier 1980), mais aussi pour l'adaptation des plans de zones entrés en vigueur sous l'empire de la LAT (plans dits "de 2^{ème} génération", cf. BRAHIER/PERRITAZ, p. 70 ss) mais qui, matériellement, ne respectent pas en tout point les principes de planification du droit fédéral (arrêts TF 1C_573/2011 du 30 août 2013 consid. 2.2; 1A.8/2002 du 22 juillet 2002 consid. 3.3; ATF 122 II 326 consid. 5c; 131 II 728 consid. 2.3).

Un plan d'affectation correspond aux exigences matérielles de la LAT, notamment lorsqu'il procède à la délimitation entre les terrains constructibles et les terrains non constructibles selon les critères des art. 15 et 1 al. 3 LAT. Si tel est le cas, les redimensionnements futurs sont en principe qualifiés de déclassement et non pas de refus de classement, en particulier lorsque la zone à bâtir a été correctement mesurée, mais que le dimensionnement ne s'est révélé trop important qu'*a posteriori*, en raison du développement démographique et des nouvelles possibilités de densification et de réaffectation par exemple (ATF 131 II 728 consid. 2.3 et les références citées).

En outre, ce n'est pas par parcelle ou par quartier qu'il faut déterminer si un aménagement décidé selon le droit antérieur à la LAT correspond aux exigences de celle-ci. Le plan d'affectation d'une commune doit satisfaire dans son entier aux exigences de la LAT, et l'opportunité d'une modification pour une partie du territoire communal ne peut être jugée sans référence à un concept d'aménagement portant sur l'ensemble de la commune, ni sans examen du régime à attribuer à d'autres parties, comparables (ATF 121 II 417 consid. 3d). 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 PAD dans son entier ne satisfaisait pas aux exigences de la loi.

3.

En l'espèce, il y a ainsi tout d'abord lieu d'examiner la conformité à la LAT de l'ancienne planification communale.

3.1. Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 43 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation. Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (arrêt TC FR 602 2011 46 du 9 novembre 2012 consid. 4; ATF 115 la 353 et les références citées). La planification doit s'effectuer selon les critères applicables à chaque zone (cf. art. 14 ss LAT) et sur la base d'un examen de tous les éléments essentiels d'un point de vue de l'aménagement et de leur coordination. Ainsi, les mesures de planification sont seulement conformes au droit fédéral lorsque, à côté des critères du caractère propre à la construction, du caractère largement bâti et du besoin en terrains constructibles (cf. art. 15 LAT), elles ont également tenu compte, dans le cadre de la pesée des intérêts, de tous les autres éléments d'aménagement du territoire pertinents dans le cas concret, notamment des exigences d'utilisation et de protection mentionnées aux art. 1 et 3 LAT (BRAHIER/PERRITAZ, p. 72; arrêt TF 1A.8/2002 du 22 juillet 2002 consid. 3.5.1).

3.1.1. Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l'art. 15 LAT prévoyait que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (lettre a) ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (lettre b). Cette notion de "terrains déjà largement bâtis" devait être comprise de manière étroite: elle inclut pour l'essentiel le territoire bâti équipé et les brèches dans le tissu bâti, celles-ci s'entendant comme des surfaces de peu d'importance par rapport à l'étendue du milieu bâti dans lequel elles s'insèrent et, dans la règle, étant équipées (ATF 132 II 218 consid. 4.1; 122 II 455 consid. 6a; 121 II 417 consid. 5a). Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien art. 15 LAT, les zones à bâtir surdimensionnées étaient contraires à la LAT et devaient être réduites (ATF 140 II 25 consid. 4.3; 136 II 204 consid. 7; cf. pour le tout: arrêt TF 1C_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 3)

Les communes devaient ainsi concevoir leurs plans d'affectation et la réglementation y afférente en se conformant entre autres aux principes posés par l'art. 15 LAT. Il était dès lors incompatible avec le droit fédéral de prévoir une extension de la zone à bâtir de manière telle qu'elle ne soit pas justifiée par les besoins prévisibles en terrains à bâtir pour les quinze prochaines années (RFJ 1995 p. 328). Une révision correcte d'un plan d'affectation nécessitait donc une appréciation de ce besoin futur, lequel ne pouvait cependant pas être fixé ou arrêté avec exactitude et de manière mathématique. Il s'agissait au contraire d'un pronostic comportant des incertitudes. La jurisprudence admettait à ce sujet que la méthode des tendances (*Trendmethode*) était en général propre à déterminer le besoin en terrains à bâtir (arrêts TF 1C_35/2011 et 1C_173/2011 du 29 août 2011 consid. 2.5; ATF 136 II 204 consid. 6.2; RFJ 1995 p. 328 consid. 2 et les références citées). Cette méthode est fondée sur l'utilisation des terrains à bâtir pratiquée pendant les dix à quinze années précédentes, avec les réserves existantes, en admettant par extrapolation et avec des facteurs de pondération et de correction que le développement pour les quinze prochaines années se déroulera de la même façon (arrêts TF 1C_35/2011 et 1C_173/2011 du 29 août 2011 consid. 2.5; ATF 136 II 204 consid. 6.2; 116 la 221 consid. 3b; 116 la 331 consid. 4). La doctrine considérait également qu'il s'agissait de la méthode la plus recommandée (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, 2001, p. 149; BRAHIER/PERRITAZ, p. 73). Si des raisons particulières le justifiaient, il était possible de s'écarter de cette méthode: dans l'hypothèse par exemple où aucune activité de construction n'avait été réalisée durant la période récente, l'existence d'un besoin futur n'était pas d'emblée exclu (ATF 116 la 339 consid. 3b). Une extension pouvait se justifier en pareil cas si, sur le fondement d'une appréciation globale, elle correspondait à des projets de développement local, régional, voire suprarégional, ce qui constituait un moyen adéquat de réduire les disparités choquantes entre les régions (art. 3 al. 4 let. a LAT; arrêt TF 1C_119/2007 du 13 novembre 2008 consid. 3.2.3 et références citées; ATF 118 la 158 consid. 4b; 114 la 364 consid. 4). Lorsque la zone à bâtir était déjà largement surdimensionnée, des motifs impératifs devaient commander une nouvelle extension (ATF 102 la 430 consid. 5b; arrêt TF 1P.218/2001 du 13 août 2001 consid. 5a).

De même, l'estimation du besoin pour les zones industrielles ne pouvait se baser sur les mêmes critères que pour les zones d'habitation, tels que les projections démographiques ou la surface utile par habitant. Dans ces zones, on pouvait se fonder sur l'occupation probable des terrains par des entreprises s'établissant dans la commune et ainsi prendre en compte les perspectives de développement économique à moyen et à long terme (ATF 114 la 257 consid. 3e; voire d'une seule entreprise, ATF 107 la 35 consid. 3d).

Sous l'empire de l'ancien art. 15 LAT, les différents éléments significatifs pour déterminer le besoin en terrains à bâtir étaient ainsi les suivants: réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, utilisation passée et future des terrains à bâtir, volonté communale de maîtriser la croissance, développement démographique, développement économique, développement régional, état et développement du réseau des transports publics, possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment. Ces éléments se devaient d'être concrets et l'autorité de planification ne pouvait se limiter à justifier ses besoins par des affirmations générales (arrêt TC FR 602 2011 46 du 9 novembre 2012 consid. 5; RDAF 2000 I 427 consid. 4d; 2006 I 279; BRAHIER/PERRITAZ, p. 73).

3.1.2. Une extension de la zone à bâtir doit en outre se justifier par une pesée générale des intérêts en présence (art. 1 al. 1 2ème phrase et 2 al. 1 LAT, art. 1 à 3 OAT; ATF 116 la 221 consid. 3b; 114 la 368 consid. 4; BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen, Raum & Umwelt 2002, p. 31 s.); on ne saurait se fonder sur les désirs, ni sur les projections irréalistes quant au développement du nombre d'habitants et des emplois. L'intérêt purement financier des propriétaires à obtenir le plus haut rendement possible de leurs terrains doit en principe céder le pas devant l'intérêt public, et cela dans une mesure d'autant plus forte que les zones à bâtir à disposition sont déjà très grandes. La demande privée ne suffit pas à justifier l'extension de la zone à bâtir, laquelle ne saurait non plus être exclue parce qu'aucune activité de construction n'aurait été réalisée pendant la période récente. Dans les réserves de terrains, on doit également incorporer les parcelles qui ne sont pas mises sur le marché immobilier par leurs propriétaires, à défaut de quoi on favoriserait la thésaurisation des terrains (ATF 136 II 204 consid. 6.2.1; 116 la 328 consid. 4c). La surface de zones à bâtir utilisées précédemment ne saurait au demeurant être reprise telle quelle, mais doit être évaluée scrupuleusement à l'aune des objectifs de planification (BERTSCHI, p. 29 s.; ATF 136 II 204 consid. 6.2.1; 118 la 151 consid. 4d). L'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1 LAT) un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement (art. 47 OAT; arrêts TF 1C_35/2011 du 29 août 2011 consid. 2.4; 1C_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.5.2).

3.2. Il se justifie de faire, en guise d'introduction, un rappel historique du développement de la planification locale de la Commune de C._____.

La première planification postérieure à l'entrée en vigueur de la LAT (1^{er} janvier 1980) de la Commune de C._____ a été approuvée par le Conseil d'Etat le 28 février 1983. Le périmètre couvert aujourd'hui par les parcelles ddd, eee, fff et ggg RF se trouvait alors en zone sans affectation spéciale, laquelle comprenait les territoires situés à l'extérieur de la zone à bâtir et en principe réservé à l'exploitation agricole (art. 15 al. 1 RCU 1983). L'al. 2 du même article permettait la transformation et l'agrandissement des constructions et installations existantes, même non conformes à la zone, dans le cadre de leur utilisation actuelle et à condition que l'équipement soit suffisant. Dans son rapport de mars 1982, la Commune considère que C._____ est un gros bourg à caractère agricole dominant, dont le développement a été assez important durant les années précédentes. Celui-ci devait être concentré le long de la route au Sud du village ainsi que vers le Nord, de l'autre côté de la gare. Le tableau des tendances indique une perspective positive

quant à la population et mitigée pour l'emploi. L'occupation du sol est jugée positive en termes de degré d'équipement, mais seulement partiellement positive en termes de perspectives en raison des investissements nécessaires. La Commune tire ainsi un bilan mitigé en termes de perspectives de développement. Elle retient également qu'il est nécessaire de protéger l'aire agricole et que les possibilités de développement dans le contexte inter-communal se concentrent sur le territoire de C._____ et de K._____. Sur la base de ces constats, les objectifs d'aménagement définis sont un rapprochement des différentes communes du secteur, le renforcement des structures existantes pour favoriser l'accueil de nouvelles activités artisanales, l'organisation cohérente des zones à bâtir pour éviter la dispersion désordonnée des constructions et la planification des investissements nécessaires à la réalisation de travaux d'équipement. Les zones nouvellement affectées à la construction comportent une vaste zone résidentielle sur les coteaux dominant le village, une zone en densité moyenne en aval de la ligne de chemin de fer ainsi qu'une zone artisanale à proximité de la gare.

Ce PAL a par la suite fait l'objet de modifications partielles à la fin des années 80 et au début des années 90. En trois occasions, des zones sans affectation spéciale ont été affectées en zone résidentielle à faible densité, respectivement en zone mixte. C'est le cas des parcelles dont il est question dans le cadre du présent litige. Le RCU 1983 a en outre été actualisé au mois d'octobre 1990.

En novembre 1992, la Commune a déposé son projet de révision générale du PAL 1983 à l'OCAT pour examen préalable. Celui-ci a émis un préavis négatif quant à la zone d'activité, estimant que celle-ci n'avait plus de sens sans le futur projet de gravière qui avait été soumis à la Commune. Il a également exprimé des doutes quant à la pertinence de maintenir le périmètre litigieux dans la présente procédure en zone d'activité et demandé à la Commune de revoir son objectif quantitatif d'évolution de la population, afin que celui-ci soit "réaliste". Il a en outre sollicité des compléments quant au calcul de la capacité d'accueil des zones non construites. Dans son rapport explicatif et de conformité de juin 1995, la Commune a relevé une population stagnante depuis 25 ans et la nécessité d'une nouvelle planification pour permettre une bonne direction des travaux d'assainissement en cours et lui permettre de jouer son rôle de pôle de secteur. Contre le préavis de l'OCAT, elle a maintenu l'objectif quantitatif d'un développement de la population de 70% en 15 ans (rapport explicatif 1995, p. 4). Relevant que le plan d'affectation en vigueur au moment de la révision était surdimensionné, la Commune a indiqué avoir procédé à une diminution de la zone à bâtir, notamment des zones résidentielles. Elle a en outre estimé que l'absence d'évolution significative de la population découlait, du moins partiellement, du manque d'emplois sur le territoire communal et a ainsi planifié une zone d'activité à proximité de la gare CFF. Cette nouvelle zone devait également servir le second objectif quantitatif, à savoir un équilibre en termes de places de travail. Dans le cadre de cette révision, la surface totale du plan d'affectation des zones a au final augmenté de 2.3 ha, générant une capacité d'accueil qualifiée de "généreuse" par la Commune (rapport explicatif 1995, p. 11 s.). Considérant que les terrains en zone à bâtir étaient propres à la construction et qu'ils seraient probablement nécessaire à la construction dans les 15 ans à venir s'ils n'étaient pas déjà largement bâtis, la Commune a estimé que la révision du PAL était conforme au droit fédéral. Celle-ci a finalement été approuvée par la Direction, sur la base d'un préavis favorable de l'OCAT, le 27 janvier 1999 (PAL 1999).

En 2013, la Commune a mis à l'enquête la révision totale du PAL 1999. Dans son rapport explicatif et de conformité d'octobre 2013, celle-ci expose que la population est en constante augmentation et qu'il se justifie de planifier suffisamment de zone à bâtir pour accueillir de 450 à 500 habitants

supplémentaires à l'horizon 2025. Elle fait état d'un surdimensionnement de la zone d'activité et expose vouloir la réduire drastiquement, à l'exception du secteur en face et au Nord de la gare. Parmi les mesures prises à cet effet, outre le retour d'une parcelle de 44'000 m² de zone d'activité en zone agricole (rapport explicatif 2013, p. 18), figure le passage des parcelles litigieuses d'une zone mixte à la zone agricole (rapport explicatif 2013, p. 19). La Commune justifie cette dernière modification par le fait que, malgré une affectation de longue date, aucun projet conforme au RCU et comprenant un PAD, obligatoire pour ce secteur, n'a été élaboré. En outre, un changement d'affectation de ces parcelles en zone résidentielle ne se justifiait pas, malgré les bâtiments existants, puisqu'elles se trouvaient à l'opposé de la direction d'urbanisation retenue dans la conception directrice, de même qu'en raison du caractère isolé du secteur ainsi que de sa situation en bordure de route cantonale et de la voie de chemin de fer.

Approuvé par la Direction le 8 juillet 2015, le PAL 2015 a fait l'objet d'un recours des propriétaires des parcelles litigieuses auprès du Tribunal cantonal. Celui-ci a confirmé les décisions emportant rejet de leur opposition et approbation du PAL (arrêt TC FR 602 2015 76 du 26 février 2016).

3.3. Dans sa décision sur la requête en indemnité, la Commission a exposé que la modification (partielle) du PAL 1983 en 1989 pour créer une zone artisanale au lieu-dit "H. _____" et que le maintien de cette zone dans le PAL 1999 ne remplissaient pas les conditions d'une planification conforme à la LAT. La première planification entreprise de manière conforme à la LAT étant ainsi celle approuvée en 2015, le retour en zone agricole des parcelles des recourants devait être qualifié de non-classement.

L'autorité intimée a considéré que la création d'une zone artisanale dans le secteur litigieux par révision partielle du PAL en 1989 ne résultait pas d'une analyse des besoins de la Commune, laquelle disposait déjà par ailleurs d'une zone d'activité étendue et bien située. Faute de besoin identifié et alors que ces parcelles ne se trouvaient pas en zone constructible selon le plan directeur communal, c'était uniquement en raison d'une requête personnelle du propriétaire des art. ddd, eee et fff RF que cette zone artisanale avait été créée. De manière générale, ni une analyse fondée sur la méthode des besoins et des tendances, ni une analyse de la conformité de l'emplacement avec les buts et principes de la LAT n'avaient été menées à l'époque du classement en zone à bâtir du secteur "H. _____", ni d'ailleurs lors du maintien de ce classement lors de la révision générale ayant débouché sur le PAL 1999.

Selon elle, c'est dès lors uniquement lors de la révision générale suivante du PAL, entamée en 2013, que la Commune de C. _____ a pour la première fois procédé à l'examen de ses besoins réels en matière de zone d'activité en général et de zone mixte en particulier. Elle a ainsi considéré, conformément aux distinctions exposées ci-dessus, que le retour des parcelles litigieuses en zone agricole était une mesure de non-classement et pas de déclassement, en ce sens qu'elle appliquait pour la première fois les principes issus du droit de l'aménagement du territoire en général et de la LAT en particulier.

3.4. Le raisonnement de l'autorité intimée ne prête pas flanc à la critique.

3.4.1. En reprenant l'historique de la planification de la Commune (cf. consid. 3.2), force est de constater que le dimensionnement de la zone à bâtir dans le PAL 1983, bien qu'il établisse des tendances en termes de développement de la population et des emplois, ne procède à aucune mise en relation entre ces évolutions, les objectifs de développement identifiés et l'utilisation effective des zones déjà constructibles. Il ne contient par ailleurs pas une véritable analyse portant

sur les besoins engendrés par l'évolution prévue de l'emploi et de la population. La superficie des nouvelles zones à bâtir ne ressort pas non plus du rapport.

Sur cette base, on ne saurait considérer que le PAL 1983 a été établi de manière conforme à la LAT, pourtant entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1980. En tout état de cause, les parcelles litigieuses se trouvaient, dans le PAL 1983, en zone sans affectation spéciale.

3.4.2. C'est par révision partielle du PAL en 1989 que les parcelles dont il est ici question ont été classées en zone mixte. La Commune, soutenant cette modification, a considéré que la mise en zone mixte serait "bienvenue" (PV Conseil communal 17 septembre 1987) et qu'elle souhaitait ainsi une "amélioration de la situation" de ce secteur où se trouvaient des bâtiments vétustes (PV séance Conseil communal-OCAT 18 décembre 1987, cf. également PV Conseil communal 7 décembre 1987). L'OCAT a exigé que l'affectation se fasse en zone artisanale et que le RCU soit adapté en conséquence. Dans sa décision d'approbation, le Conseil d'Etat a décrété la mise en zone mixte des parcelles concernées, de même que l'introduction d'un nouvel art. 21^{bis} dans le RCU 1983 pour en définir les modalités.

Force est de constater que cette mise en zone mixte a été principalement dictée par des considérations relevant des intérêts privés du propriétaire de ces parcelles. En premier lieu, il est patent que ce secteur ne faisait pas partie de territoires largement bâtis au sens de la jurisprudence (cf. ATF 132 II 218 consid. 4.1 et les références citées). En effet, il se trouvait à l'écart des axes de développement du village, en pleine zone agricole. La rupture avec le reste du terrain bâti était ainsi de l'ordre de plusieurs centaines de mètres, de telle sorte qu'on ne saurait le qualifier non plus de brèche dans le terrain bâti, pour laquelle il se justifierait d'envisager un classement. Bien plutôt, cette nouvelle zone à bâtir relevait du "timbre-poste" à l'extérieur du village de C. _____, à l'encontre des objectifs fixés par la LAT (cf. arrêt TC FR 602 2015 76 du 26 février 2016 consid. 7a pour ce constat au sujet du même secteur). Dans la mesure où aucune analyse visant à déterminer l'utilisation effective des zones déjà existantes et à évaluer les besoins futurs sur la base des prévisions de développement n'avait été effectuée, la Commune ne pouvait pas non plus retenir que ce secteur serait probablement nécessaire à la construction dans les 15 ans. Ainsi, les motifs avancés par la Commune pour justifier la mise en zone du secteur litigieux ne suffisaient tout simplement pas pour que cette extension de la zone à bâtir puisse être considérée comme étant conforme à la LAT.

3.4.3. Lors de la révision totale de sa planification débouchant sur le PAL 1999, dans laquelle elle a maintenu les parcelles litigieuses en zone mixte, la Commune n'a pas non plus tenu compte de l'ensemble des impératifs de la législation fédérale en la matière. Comme exposé précédemment, la détermination de la zone à bâtir au regard de l'ancien art. 15 LAT reposait sur de nombreux critères, lesquels devaient être concrets en ce sens que la Commune ne pouvait se limiter à invoquer des affirmations générales à l'appui des besoins identifiés (cf. consid. 3.1.1).

La Commune a fondé sa planification 1999 sur plusieurs justifications: développement d'une zone d'activité pour générer des emplois et concrétiser le rôle de pôle de secteur conféré à la Commune par le plan directeur "FR87", croissance démographique de 70% à 1400 habitants, diversification des types de zones à bâtir, complément des équipements et sauvegarde des terres agricoles. La surface totale de zone à bâtir a ainsi augmenté de 8.5% (36'000 m²). La nouvelle planification prévoyait, selon le formulaire pour la statistique des zones à bâtir annexé au rapport explicatif, une réserve de capacité théorique de 650 habitants dont la pleine utilisation aurait induit une hausse de 86% par rapport aux 750 habitants recensés à fin 2014. Cette réserve, qualifiée de "généreuse"

par la Commune, était supérieure à l'objectif fixé d'une hausse de 70% de la population, lui-même considéré comme surévalué par l'OCAT. Dès lors que, du propre aveu de la Commune, la planification antérieure prévoyait une zone à bâtir surdimensionnée au moment de la révision, toute augmentation de celle-ci aurait requis des motifs particulièrement importants.

Le développement démographique faisait incontestablement partie des éléments devant être pris en compte dans la détermination de la zone à bâtir, de même que le développement économique et le développement régional. Toutefois, une planification conforme aux exigences du droit fédéral impliquait nécessairement de prendre en considération l'état prévalant au moment de la nouvelle planification, principalement en ce qui concernait les réserves en terrains disponibles, de même que l'évolution de l'utilisation des terrains à bâtir. C'est uniquement sur la base d'un état des lieux des ressources encore disponibles que la Commune était véritablement en mesure de déterminer quelle superficie de zone à bâtir il était nécessaire de créer, respectivement de supprimer, pour répondre aux besoins identifiés. Or force est de constater que le rapport explicatif et de conformité n'en faisait pas mention.

Il faut en outre relever que l'objectif de croissance démographique lui-même ne reposait sur aucun élément tangible. Bien plus qu'un élément concret, il s'agissait d'une affirmation générale, laquelle venait de surcroît contredire le constat posé par la Commune d'une stagnation de la population sur plus de deux décennies. On était ainsi bien loin d'une situation dans laquelle la population aurait été en croissance continue et où l'application de coefficients élevés pour déterminer les besoins aurait été justifiée.

Finalement, et en tout état de cause, les parcelles litigieuses se trouvaient, au moment de cette planification, toujours largement hors du milieu bâti. Même à compter que la surface de zone mixte qu'elles offraient eut été nécessaire pour la mise en œuvre de la planification cantonale qui attribuait à la Commune le rôle de pôle de secteur, leur situation à l'écart du tissu bâti entraînait manifestement en contradiction avec les principes posés par la LAT. En effet, selon la jurisprudence rendue sous l'empire de l'ancienne mouture de la LAT, l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire était de concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi (ATF 124 II 391 consid. 3a et les références citées; cf. également arrêt TC FR 602 2015 76 du 26 février 2016 consid. 7a).

Sur la base de ces différents éléments, force est dès lors de constater que le maintien en zone mixte des parcelles litigieuses par le planificateur local dans le PAL 1999 n'était pas conforme à la LAT.

3.4.4. Dans la mesure où la planification de 1999 en général, et le maintien des parcelles litigieuses en zone mixte en particulier, n'étaient pas conformes à la LAT, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré, conformément aux principes tirés de la jurisprudence exposés ci-dessus, que le dézonage desdites parcelles lors de la planification de 2015 était une mesure de non-classement, en ce sens qu'il imposait pour la première fois à ce périmètre une affectation conforme à la LAT.

4.

Il reste à examiner si cette mesure de non-classement ouvre la voie à une indemnisation.

4.1. Un refus de classer en zone à bâtir n'entraîne en principe pas l'obligation pour les pouvoirs publics d'indemniser le propriétaire touché. Le refus de classer n'est assimilable à un cas d'expropriation matérielle que de manière exceptionnelle. Tel est en particulier le cas lorsque le propriétaire possède un terrain constructible ou avec un équipement de base, que ce terrain est inclus dans un plan directeur des égouts conforme à la législation sur la protection des eaux et qu'il a déjà dépensé un argent considérable pour viabiliser son bien-fonds. En règle générale, ces trois conditions doivent être remplies de manière cumulative. Elles ne contiennent cependant pas une description exhaustive des cas de refus de classer susceptibles de générer une indemnité. Suivant les circonstances, d'autres éléments liés à la bonne foi peuvent paraître d'une importance si grande qu'ils auraient justifié un classement en zone à bâtir. Ce dernier peut enfin s'imposer lorsque le bien-fonds en question se situe dans un terrain largement bâti (ATF 132 II 218). Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, il convient de se livrer à une appréciation d'ensemble de tous les éléments, en droit et en fait (ATF 125 II 431 consid. 4a; cf. ég. ATF 131 II 151 consid. 2.4.1 s.).

On peut ainsi déduire qu'il existe trois groupes de situations. La localisation du bien-fonds dans le territoire déjà largement bâti au sens de l'ancien art. 15 lit. a LAT constitue un premier critère pour déterminer si le propriétaire devait s'attendre à un classement au jour déterminant. Deuxièmement, la question se pose de savoir s'il s'agit d'un terrain propre à la construction et équipé. Il convient troisièmement de vérifier s'il existe d'autres aspects particuliers de la protection de la bonne foi, qui plaident pour admettre la constructibilité du terrain au jour déterminant (cf. HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4^e éd. 2002, p. 603; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n° 1447; RIVA, Commentaire LAT, 1999, ad art. 5 LAT n. 147 ss). Le Tribunal fédéral a retenu que les exigences exprimées dans la formule ne constituent pas des états de fait précis et qu'il est nécessaire de se livrer à un examen global; dans cette perspective, il ne s'agit pas d'états de fait exhaustifs. Il faut bien au contraire se livrer à une pondération des différents facteurs (ATF 132 II 218 consid. 2.3.2 s.; 112 Ib 388 consid. 3; 109 Ib 13 consid. 2). Comme cela ressort de la formule qu'elle utilise, notre Haute cour impose dans sa jurisprudence stricte d'établir avec une haute probabilité que le terrain est effectivement constructible (cf. ATF 91 I 329 consid. 2; 131 II 151 consid. 2.4.1; cf. également ATF 113 Ib 318 c. 3c/aa; arrêt TF 1A.41/2002 du 26 novembre 2002 consid. 5).

4.2. Sur la base de ces critères établis par la jurisprudence, l'autorité intimée a considéré que le non-classement dont il est question en l'espèce ne lésait pas les recourants de manière analogue à une expropriation et que ceux-ci n'avaient dès lors pas droit à une indemnité. Comme il sera démontré ci-dessous le Tribunal ne voit pas de raisons de se distancier de cette appréciation.

4.2.1. La jurisprudence interprète restrictivement la notion de territoire largement bâti au sens de l'ancien art. 15 lit. a LAT. Celui-ci comprend essentiellement le secteur de l'agglomération en elle-même, y compris les brèches qu'elle présente dans le tissu bâti (ATF 122 II 455 consid. 6a). La question de savoir si un immeuble fait partie d'un secteur largement bâti s'apprécie en considérant le territoire dans sa globalité, sans tenir compte des parcelles, à l'aide de la structure que présente l'agglomération dans son ensemble et non pas uniquement par référence au centre d'une localité (arrêt TF 1A.41/2002 du 26 novembre 2002 consid. 4). A tout le moins, le groupe de maisons existantes doit revêtir les caractéristiques d'un milieu bâti, lorsqu'il s'agit d'apprécier des biens-fonds non encore construits en bordure d'agglomération ou dans des brèches (ATF 122 II 455 consid. 6a; ATF 121 II 417 consid. 5a). En ce sens, un territoire construit est à considérer comme tel uniquement dans la mesure où les constructions qu'il abrite présentent le caractère général

d'une agglomération. Des constructions agricoles et d'autres constructions destinées à l'exploitation du sol non bâti ne fournissent généralement pas (ou alors que peu) d'argument pour classer un terrain en zone à bâtir (pour le tout, cf. ATF 132 II 218 consid. 4.1 et les références citées).

Comme indiqué précédemment, les parcelles litigieuses ne sont pas localisées dans un territoire largement bâti, ce qui a en outre déjà été jugé par la Cour de céans. Elle est parvenue à cette conclusion sur la base du constat qu'elles se trouvent à l'écart de l'agglomération du village et de l'infrastructure publique, qu'elles sont isolées des autres constructions et qu'elles sont entourées de terrains affectés en zone agricole. Elles se trouvent de plus dans l'axe contraire du développement voulu par la Commune, notamment pour se prémunir des nuisances liées à l'aérodrome situé à proximité (TC FR 602 2015 76 du 26 février 2016 consid. 7a).

Ce cas de figure n'est dès lors manifestement pas rempli.

4.2.2. La question de la constructibilité du terrain requiert, quant à elle, que le terrain soit non seulement juridiquement constructible mais qu'il ait également été équipé. La protection sous cet angle impose en outre que le terrain ait fait l'objet de dépenses considérables de son propriétaire.

Le PAL 1999 soumettait le secteur concerné à l'obligation d'établir un PAD (cf. art. 16 al. 3 RCU 1999). En principe, l'exigence d'une mesure de planification supplémentaire imposée par la planification supérieure fait obstacle à la constructibilité d'une parcelle ou d'un secteur à brève échéance. Même si l'existence d'une telle obligation s'oppose à la délivrance immédiate d'une autorisation de construire, il est toutefois nécessaire d'examiner, dans le cas concret, sa portée exacte. On ne saurait ainsi déduire de la jurisprudence que, chaque fois qu'une procédure complémentaire est prescrite avant l'autorisation de construire (plan de quartier, planification d'un élément du réseau d'équipement, etc.), il s'agit d'un facteur juridique excluant par principe l'usage pour la construction dans un proche avenir et, partant, l'octroi d'une indemnité d'expropriation matérielle (ATF 132 II 218 consid. 5.1; 131 II 151 consid. 2.4.2).

En l'espèce, et comme le permettait l'art. 66 al. 3 aLATeC en vigueur au moment de l'établissement de la planification, la Commune a prévu de déterminer, pour les secteurs en zone mixte soumis à PAD, une répartition raisonnable entre les logements, activités de service et commerce (art. 16 al. 3 RCU 1999). Elle a en outre limité l'affectation à l'habitation en zone mixte à 40% de la surface de plancher au maximum. Il s'ensuit que la "répartition raisonnable" entre les différentes affectations permises par la zone restait à déterminer pour le secteur dont il est ici question et que cette fixation devait avoir lieu dans le cadre d'une procédure de planification (cf. arrêt TC FR 602 2016 135 du 23 juin 2017). Il en découle que tant que la planification de détail n'avait pas été établie et approuvée, les terrains étaient inconstructibles (pour le même constat au sujet des mêmes parcelles, arrêt TC FR 602 2015 76 du 26 février 2016 consid. 7c). La pratique invoquée par les recourants, qui voudrait que dans le canton de Fribourg les demandes de permis de construire conformes au PAD puissent être approuvées alors même que celui-ci, mis simultanément à l'enquête, ne l'est pas encore, n'y change rien. Dans la mesure où la fixation de la répartition entre les activités et l'habitation est une mesure de planification, l'inconstructibilité juridique subsiste jusqu'à l'approbation du plan. Il sied du reste de relever que les recourants, pourtant seuls propriétaires concernés par l'établissement d'un PAD dans ce secteur, n'ont de toute manière jamais produit de projet de PAD à l'appui des demandes préalables adressées à la Commune.

Les frais engagés par les propriétaires en vue de l'équipement et de la construction de leur terrain doivent être pris en compte lorsqu'ils ont effectivement servi à améliorer l'équipement du terrain, afin de préparer objectivement et concrètement la réalisation des constructions. Les coûts d'acquisition du terrain, de même que d'autres frais engagés au moment où il existe encore objectivement un risque que la construction ne se réalise pas, ne sauraient être invoqués dans ce cadre. Il faut en outre considérer que la possibilité de déduire des droits à partir des dispositions que l'on prend s'estompe avec l'écoulement du temps (cf. ATF 125 II 431 consid. 5b).

Les recourants produisent deux conventions signées avec la Commune: la première en 1997 dans le cadre de l'assainissement du secteur Nord-Est du territoire communal et prévoyant leur participation à hauteur de CHF 850.- aux frais des travaux de raccordement privé à l'eau potable; la seconde pour l'établissement d'une servitude personnelle en faveur de la Commune pour le passage des collecteurs d'eaux usées, respectivement d'eaux claires, d'une conduite d'eau et des ouvrages nécessaires, prévoyant une indemnité de CHF 1'695.50 en faveur des recourants. Les recourants font également valoir des frais liés à l'établissement de projets de constructions (1991, 2001, 2003 et 2009), à l'appui desquels ils ont produit des plans devant l'autorité intimée, pour un montant de l'ordre de CHF 10'000.-. Dans le cadre de leur recours, ils allèguent le montant de CHF 50'000.-, fondé sur la participation aux frais d'équipement, les coûts des projets et diverses taxes payées à la Commune. En tout état de cause, les montants investis pour le raccordement du terrain au réseau d'eau potable sont nettement insuffisants pour fonder une quelconque prétention, sans compter qu'ils remontent à une période datant d'avant la dernière planification, laquelle a précisément maintenu les parcelles des recourants en zone mixte, donnant aux recourants la possibilité pendant plus de 15 ans de valoriser ces dépenses. Les frais allégués en lien avec l'établissement de projets de construction, pour autant qu'ils puissent être pris en considération dans la mesure où ils sont intervenus alors qu'il subsistait en l'absence d'un PAD approuvé un risque important que ces constructions ne puissent être réalisées, ne modifient pas cette appréciation. On ne saurait en effet accorder aux recourants une protection fondée sur l'élaboration de projets – jamais formellement mis à l'enquête – manifestement contraires aux règles minimales en vigueur pour la zone, ou alors impliquant selon leurs propres dires un coût excédant leurs moyens.

Dans la mesure où au moins deux des trois conditions cumulatives font défaut, force est de constater que le second cas de figure identifié par la jurisprudence dans lequel un non-classement donne droit à une indemnité n'est pas rempli.

4.2.3. Il reste encore à examiner si des motifs particuliers étaient à même de générer des expectatives, fondées sur le principe de la confiance, qui justifieraient une indemnisation.

Tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Il ressort ainsi de divers procès-verbaux établis durant la procédure de révision menant au PAL 1999 que la Commune envisageait de sortir les terrains de la zone à bâtir et relevait la problématique des frais d'infrastructure qu'ils engendraient (PV Conseil communal 13 janvier 1994). Elle a par la suite imparti un délai à l'ancien propriétaire pour présenter des projets concrets pour l'occupation de cette zone, faute de quoi les terrains seraient sortis de zone dans le cadre de la révision du PAL (PV Conseil communal 15 mars 1994).

Depuis l'acquisition de l'entier du secteur par les recourants en 1996, la Commune ne leur a, à aucun moment, donné des garanties quant au maintien de leurs parcelles en zone constructible. Certes, elle a conclu en 1997 avec eux des conventions en lien avec l'équipement de leurs terrains. Elle a toutefois agi ensuite de manière cohérente – bien qu'erronée comme on l'a vu

précédemment – en maintenant ces parcelles en zone constructible dans le PAL 1999. Les recourants ne sauraient en tirer argument à l'occasion de la planification suivante. Bien au contraire, la Commune a fait montre de retenue en plusieurs occasions et exigé que la planification de détail soit effectuée, conformément aux exigences du PAL en ce qui concerne la zone mixte et la prédominance, dans celle-ci, des commerces et autres constructions artisanales. Elle a également refusé d'entamer les démarches pour un passage en zone résidentielle et conditionné les discussions pour l'achat d'une bande de terrain supplémentaire à la mise en œuvre d'un projet.

Rien dans le comportement de la Commune n'était dès lors propre à fonder des attentes quant au maintien de ces parcelles en zone constructible.

4.3. Les recourants font finalement valoir qu'ils sont, par rapport aux autres propriétaires, particulièrement touchés par la nouvelle planification, en ce sens que le calcul de dimensionnement de la zone à bâtir dans le PAL 2015 laissait apparaître un solde positif à disposition de la Commune et que des terrains situés en zone agricole ont été classés en zone à bâtir. Cet état de fait justifierait, selon eux, une indemnisation.

Ce raisonnement ne saurait être suivi. D'une part, on ne pourrait admettre un sacrifice particulier que si, au moment de l'entrée en vigueur de la restriction, les recourants pouvaient compter très vraisemblablement sur une utilisation plus lucrative de leurs terrains dans un proche avenir. Or tel n'est manifestement pas le cas, comme on l'a vu précédemment. D'autre part, il faut rappeler que, même en cas d'application de la méthode des tendances, le planificateur local n'est en rien obligé d'épuiser la surface résultant de ces calculs. L'option pour la commune peut consister en une densification du bâti, en une stabilisation de l'activité économique et de la population, ou encore au maintien de la situation actuelle. Le taux d'augmentation possible de la zone à bâtir fixé dans le plan directeur cantonal n'exprime qu'un potentiel théorique et ne constitue pas un chiffre impératif duquel découlerait un droit des propriétaires de bien-fonds. En effet, si on obligeait les communes à mettre en zone toutes les surfaces que permet la méthode des tendances, on aboutirait à terme à un territoire entièrement bâti (arrêts TC FR 602 2015 76 du 26 février 2016 consid. 6c; 602 2015 28 du 10 novembre 2015 consid. 4c). Par ailleurs, la Cour de céans a déjà constaté que les recourants n'étaient pas fondés à prétendre que leurs terrains auraient dû être privilégiés pour être maintenus en zone à bâtir par rapport à d'autres portions du territoire communal (arrêt TC FR 602 2015 76 du 26 février 2016 consid. 7d).

4.4. C'est dès lors à juste titre que la Commission a retenu que le non-classement dont il est question en l'espèce ne fondait pas de droit à une indemnisation.

5.

Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être entièrement rejeté et la décision de la Commission confirmée.

6.

6.1. En application des art. 138 et 119 LEx-FR, ce dernier article renvoyant aux règles des art. 104 ss CPC, les frais et les dépens doivent être mis à la charge des recourants qui succombent (art. 106 al. 1 CPC), dans la mesure où le principe même d'une expropriation matérielle n'a pas été retenu et la décision de l'autorité intimée confirmée.

En cas de recours, les frais sont fixés par l'autorité de recours (art. 138 en lien avec l'art. 124 al. 1 LEx-FR). Conformément à l'art. 6 al. 1 du tarif du 26 février 1985 des frais de procédure en matière d'expropriation (RSF 76.16), les frais de procédure sont arrêtés sur la base du tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Les dépens, quant à eux, sont fixés conformément au tarif du 26 février 1985 des dépens en matière d'expropriation (RSF 76.17).

6.2. Compte tenu de ce qui précède et au vu de l'issue du litige, les frais de procédure, arrêtés à CHF 3'500.-, sont mis à la charge des recourants, qui succombent.

Obtenant gain de cause, la Commune a droit à une indemnité de partie dès lors que la difficulté de l'affaire justifiait en l'espèce qu'elle fasse appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts. Au vu de la liste de frais produite par sa mandataire, l'indemnité de partie est arrêtée à CHF 2'516.15 (honoraires et débours: CHF 32.40; TVA: CHF 182.-). Elle est mise à la charge des recourants.

la Cour arrête:

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision de la Commission d'expropriation du 24 août 2017 est confirmée.

II. Les frais de procédure, par CHF 3'500.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée.

III. Un montant de CHF 2'516.15 à verser à Me Fauguel à titre d'indemnité de partie est mis à la charge des recourants.

IV. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 19 novembre 2018/jfr/mlo

Le Président:

Le Greffier-stagiaire: