



**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 2018 81

Arrêt du 2 avril 2019

II^e Cour administrative

Composition

Président suppléant : Johannes Frölicher
Juges : Dominique Gross, Daniela Kiener
Greffière-rapporteuse : Vanessa Thalmann

Parties

A._____, **recourante**, représentée par Me Christophe Claude Maillard, avocat

contre

**COMMISSION D'EXPROPRIATION DU CANTON DE FRIBOURG,
autorité intimée,**

COMMUNE DE B._____, **intimée**, représentée par Me Nicolas Riedo, avocat

Objet

Expropriation matérielle – Mesure de non-classement ne donnant pas droit à une indemnité

Recours du 13 juillet 2018 contre la décision du 12 juin 2018

considérant en fait

A. Depuis 1959, A. _____ est propriétaire des articles ccc, ddd, eee, fff, ggg et hhh du Registre foncier (RF) de la Commune de B. _____, secteur "I. _____".

Les parcelles ddd, ggg et hhh RF, d'une superficie totale de 17'763 m², étaient classées en zone à bâtir selon le plan d'aménagement local (PAL) approuvé en 2000. Elles étaient affectées à la zone centre J. _____ dans un secteur à prescriptions particulières (cf. îlots 2, 3 et 4), à l'exception d'une bande de terrain traversant ces trois mêmes parcelles, qui est attribuée à la zone réservée afin de garantir le passage de la route de contournement planifiée pour desservir le secteur à prescriptions particulières (cf. art. 11 ch. 5 RCU/1998). La zone réservée avait pour objectif de réaliser une route parallèle à la route principale dans le but de mieux structurer le centre et de desservir les parcelles du secteur précité et, de ce fait, de désengorger l'unique route existante dans la station de J. _____.

B. La Commune de B. _____ a mis à l'enquête publique la révision générale de son PAL par avis dans les Feuilles officielles (FO) n° kkk, n° lll, n° mmm et n° nnn. En ce qui concerne les parcelles propriété de A. _____, elle a prévu en particulier, d'une part, de déclasser partiellement en zone agricole les articles ddd, ggg et hhh RF pour un total d'environ 10'700 m² et, d'autre part, de transférer une partie de la bande de terrain affectée en zone réservée à la zone de centre B, à l'exception d'une bande d'environ 120 m sur le tronçon qui relie le chemin de O. _____ au lotissement de P. _____ sis sur les articles qqq et rrr RF.

Cette mesure – confirmée par décision communale du 22 novembre 2013 – a été approuvée par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) le 8 juillet 2015, laquelle a rejeté le même jour le recours formé par A. _____. Le 21 avril 2016, le Tribunal cantonal a également débouté A. _____ (arrêt TC FR 602 2015 78).

C. Le 27 mai 2016, A. _____ a déposé une demande d'indemnité pour expropriation matérielle devant la Commission d'expropriation du canton de Fribourg (ci-après: la Commission). Elle a fait valoir que le déclassement de ses parcelles en zone agricole constituait une atteinte grave à son droit de propriété, puisqu'elle était privée de l'une de ses facultés essentielles, soit le droit de construire. Elle a souligné que cet usage futur était prévisible et qu'il s'agissait d'un déclassement donnant droit à indemnisation car les terrains se trouvaient dans une zone à bâtir qui était déjà largement construite.

Par décision du 12 juin 2018, la Commission a rejeté la demande d'indemnité pour expropriation matérielle. Elle a notamment considéré que la mesure litigieuse consistait dans les faits en un refus de classement en zone à bâtir et non en un déclassement. Cela étant, selon elle, même à considérer que la mesure fut un déclassement, aucune indemnité ne serait due à défaut de plans concrets de construction.

D. Agissant le 13 juillet 2018, A. _____ a contesté cette décision auprès du Tribunal cantonal. Elle demande l'annulation – sous suite de frais et dépens – de la décision attaquée et l'admission du principe de l'expropriation matérielle. Partant, elle sollicite le renvoi de la cause à l'autorité intimée à charge pour elle de fixer l'indemnité due pour expropriation matérielle. Elle demande subsidiairement la réduction des frais de procédure à CHF 10'000.-.

A l'appui de ses conclusions, elle considère l'ensemble des développements de la Commission sans pertinence, puisqu'ils visent un état de fait autre que celui qui lui est applicable. Elle indique que ses parcelles ne se situaient pas en zone de chalet comme mentionné par la Commission, mais dans une zone à prescriptions particulières – soit l'îlot 3 – destinée à recevoir des habitations collectives faisant partie d'un plan pour le développement du centre de la station touristique. Elle estime que, par le PAL mis à l'enquête en 2012, il n'était pas question de la correction de l'ancien PAL de 2000, mais qu'il s'agissait au contraire d'un changement de stratégie, dont il ne lui incombe pas de supporter les conséquences. Elle soutient que si des plans de zone – satisfaisant aux exigences de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) dès leur adoption – doivent être adaptés à de nouvelles conceptions et que cette adaptation entraîne des restrictions pour les possibilités d'usage d'un point de vue de l'aménagement du territoire, il s'agit d'un déclassement, et cela même dans le cas où l'art. 15 LAT requiert une réduction des zones à bâtir surdimensionnée. Par ailleurs, elle considère l'atteinte particulièrement importante et incompatible avec l'égalité de traitement, la privant d'un usage futur hautement probable dans un avenir proche. Elle précise à cet égard qu'aucun obstacle – juridique ou matériel – ne l'aurait empêché de construire selon sa seule initiative mais qu'au contraire, les terrains déclassés sont équipés et immédiatement constructibles. De plus, de l'avis de la recourante, elle ne devait pas du tout s'attendre à un déclassement de ses parcelles – mesure qui contreviendrait au principe de la bonne foi –, ce d'autant plus qu'elle a accordé une attention particulière à ne rien entreprendre qui puisse compromettre le projet de développement prévoyant à cet endroit l'implantation des infrastructures touristiques fondamentales. Enfin, elle conteste les frais de procédure fixés à plus de CHF 25'000.-, sans aucune motivation de la part de la Commission.

E. Dans ses observations du 31 juillet 2018, la Commission renvoie, quant au fond, essentiellement à sa décision. Concernant la question du montant de l'émolument, elle transmet au Tribunal, comme objet de sa compétence, une demande de réclamation, sur laquelle il ne lui appartient selon elle plus de statuer dès lors que l'art. 124 de la loi fribourgeoise du 23 février 1984 sur l'expropriation (LEx-FR; RSF 76.1), applicable par renvoi de l'art. 142 LEx-FR, prévoit qu'en cas de recours sur le fond, l'autorité de recours est compétente pour statuer sur le montant des frais de procédure et sur les dépens. S'agissant du montant concret des émoluments fixés à CHF 25'500.-, elle souligne que celui-ci se fonde sur les principes fixés par les dispositions réglementaires et la pratique en la matière.

Dans sa détermination du 19 novembre 2018, la commune conclut au rejet du recours.

Dans ses contre-observations du 4 février 2019, la recourante maintient ses conclusions.

Dans sa duplique spontanée du 15 février 2019, la commune campe également sur sa position.

F. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

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 LEx-FR.

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 de la recourante tendant à obtenir une indemnisation pour expropriation matérielle a été rejetée par la Commission, un intérêt protégé doit lui être reconnu.

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

1.2. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour de céans ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2.

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-FR).

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 PAL dans son entier ne satisfaisait pas aux exigences de la loi.

2.3. En l'espèce, il y a ainsi tout d'abord lieu d'examiner la conformité à la LAT de l'ancienne planification communale afin de déterminer si on est en présence d'un déclassement ou d'un non-classement. Il convient de rappeler quelques principes régissant la planification.

2.3.1. Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent – et devaient déjà avant le 1^{er} mai 2014 – 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 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC; RSF 710.1) 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).

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

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

Un plan d'affectation correspondait ainsi aux exigences matérielles de la LAT, notamment lorsqu'il procédait à la délimitation entre les terrains constructibles et les terrains non constructibles comme exposé au consid. 2.2.

2.3.3. Une extension de la zone à bâtir doit – respectivement devait – en outre se justifier par une pesée générale des intérêts en présence (art. 1 al. 1, 2^{ème} phrase et art. 2 al. 1 LAT, art. 1 à 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]; 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.

3.1. Dans la présente occurrence, il se justifie de faire, en guise d'introduction, un rappel historique du développement de la planification locale de la Commune de B._____, plus précisément de la station touristique "I._____" et de revenir sur les circonstances qui ont notamment motivé la planification 2000.

3.1.1. Le premier PAL de la Commune de B._____, secteur "I._____", et son règlement sur le plan des zones ont été approuvés par le Conseil d'Etat le 21 décembre 1976, soit avant l'entrée en vigueur de la LAT. Les parcelles hhh et ddd RF se trouvaient – en partie du moins – en zone d'équipements touristiques destinée à l'hébergement touristique et ses prolongements, à l'exclusion de chalets individuels (cf. art. 17 du règlement sur le plan des zones de 1976). Quant à l'article ggg RF, utilisé en hiver par un remonte-pente pour enfants, il était dans sa plus grande partie situé en zone d'établissements publics, réservée aux aménagements de loisirs, de détente et de sports et caractérisée par la prédominance d'espaces verts et arborisés; seules les constructions servant à la destination particulière de la zone étaient admises (cf. art. 19 du règlement sur le plan des zones de 1976).

3.1.2. Pour le secteur "I._____", la Commune de B._____ a lancé en 1990 un concours d'idées pour dynamiser la station touristique. Les constructions à proposer dans le périmètre d'aménagement devaient, d'après la commune, obligatoirement comprendre le programme suivant: un hôtel; un centre didactique; un musée; une auberge de jeunesse; un bâtiment à activités indoor, loisir et sport; des logements et des équipements commerciaux; un centre équestre; des tennis; une "place du village"; un minigolf; des parkings; d'autres installations susceptibles d'atteindre les objectifs. Recommandation a été donnée par le Groupe de réflexion "I._____ 2000" de créer une seconde voie de circulation en-dessous de l'axe principal et un nouveau centre. Cette recommandation a été intégrée dans la révision du PAL, secteur "I._____".

3.1.3. La Commune de B._____ a déposé, en février 1993, son rapport explicatif et de conformité d'examen préalable de la révision générale de son PAL pour la station de J._____ (ci-après: rapport 1993).

Il ressort de ce rapport 1993 que la population résidente de J._____, qui n'était que de 219 personnes en 1988, s'élève à 284 à fin 1991 – soit 125 ménages – et elle a tendance à augmenter. De plus, 47 personnes résidaient de façon permanente à S._____, et 25 à T._____. Il est expliqué que la progression de la population résidente depuis quelques années démontre "*peut-être l'attractivité de la station auprès de la catégorie des jeunes familles*" (cf. ch. 1.1 et 1.1.2).

Il y est mentionné que, "*en l'état des équipements et services offerts par I._____, la dynamique démographique ne devrait guère se modifier; l'attractivité de la station restera centrée sur les jeunes couples/familles travaillant à U._____, à la recherche soit d'un logement plus avantageux qu'en ville, soit d'un cadre de vie très bucolique*" (cf. ch. 1.2.1 du rapport 1993).

Selon la commune, l'objectif pour I. _____ était celui d'encourager la croissance de la population résidente, en vue si possible d'un doublement de la population en 10-15 ans (cf. ch. 1.3 du rapport 1993). La planification devait donner un soutien au développement d'un centre village, selon les résultats du concours J. _____ 2000 précité. Les moyens envisagés étaient l'attribution d'indices d'utilisation, spécialement dans le centre de la station, permettant la construction de résidences permanentes, individuelles ou locatives (cf. ch. 1.4). En outre, la planification devait assurer la création, dans la zone du concours 2000 dans le village I. _____, d'un nombre suffisant de logements permanents à loyers attractifs, cela pour pouvoir accueillir les 80 à 100 nouveaux employés que devaient attirer les prestataires de services attendus – hôtel, auberge de jeunesse, musée et centre didactique etc. (cf. ch. 2).

Au ch. 4.2.1 du rapport 1993, la synthèse suivante est donnée:

"Hôtels: stabilisation dès 1982, après forte décroissance.

Location: décroissance très marquée dès 1984, malgré un léger redressement en 1989.

Colonies: stabilité relative dès 1982, à un niveau élevé.

Camping: décroissance régulière de 1981 à 1985, et dès lors redressement.

Propriété: croissance régulière, avec une tendance au plafonnement depuis 1986."

L'analyse a également mis en évidence que l'occupation des résidences secondaires est généralement faible, voire très faible, et cela malgré le bon fonctionnement de la centrale de location de chalets (cf. ch. 4.3 du rapport 1993).

En ce qui concerne plus précisément les zones à bâtir, le rapport 1993 indique que, dans les limites du plan de zones actuellement en vigueur, une centaine de chalets individuels pourraient encore trouver place à J. _____; à ce chiffre pourraient s'ajouter une cinquantaine de chalets à S. _____ et autant à T. _____. Il est explicitement noté que la demande en matière de construction de nouveaux chalets individuels est actuellement très faible (cf. ch. 4.4.1).

L'évolution historique est décrite comme suit (cf. ch. 5.1 du rapport 1993):

"Le plan de zones de J. _____, dans sa complexité, reflète la situation telle qu'elle s'était développée naturellement depuis l'immédiat après-guerre: occupation disséminée des espaces les plus attractifs par les premiers amateurs de résidences secondaires. Aussi la volonté de l'urbaniste et des autorités semble-t-elle avoir été de circonscrire les nombreux foyers de développement afin d'en densifier l'occupation d'une part, et de minimiser les coûts d'équipement d'autre part. Il en résulte essentiellement la définition de 20 zones chalets, de 4 zones de chalets collectifs et de 8 zones d'équipements touristiques, auxquelles il faut ajouter les 3 zones chalets de S. _____ et la zone chalets de T. _____.

En ce qui concerne I. _____ proprement dit, 3 bassins d'urbanisation peuvent être identifiés. Le premier, central, s'étend de part et d'autre de la route principale V. _____ sur plus d'un kilomètre de longueur; il regroupe l'essentiel des zones d'équipement touristique et les différents services offerts à la clientèle s'y sont concentrés. Les deux autres, excentrés, sont essentiellement résidentiels; il s'agit des zones «W. _____» et «X. _____»."

Le ch. 5.2 du rapport 1993, consacré à l'occupation en 1990, mentionne ce qui suit:

"Les environ 550.000 m² de zone chalets de J. _____ sont actuellement occupés de façon fort inégale.

Bassin 1, «centre»: les 3 zones chalets et les 3 zones chalets collectifs situées à l'entrée ouest de J._____ sont très faiblement occupées; au minimum 25 chalets individuels et 14 chalets collectifs pourraient encore y trouver place.

Plus à l'est, on trouve 5 zones d'équipement touristique, inégalement occupées; elles offrent généralement encore des possibilités d'occupation, à l'exception de la plus vaste où ont été implantés des immeubles d'appartements de vacances. En aval et amont de ces zones se trouvent 4 zones chalets et une zone d'équipement public; si la zone chalets amont offre encore environ 6 parcelles, toutes les autres, généralement très peu densément occupées, font partie du périmètre concerné par le concours d'aménagement «J._____ 2000» et verront leur affectation redéfinie en fonction du projet d'aménagement retenu suite à ce concours.

Bassin 2, «W._____»: ses 5 zones chalets sont densément occupées. La première, amont sud de la route d'accès, en face de «O._____», est la moins systématiquement utilisée, et elle pourrait encore accueillir environ 9 chalets. Le lotissement de Y._____ supérieurs offre encore 8 parcelles. Le lotissement de Y._____ inférieur, réservé lui aux chalets collectifs, est en voie d'être totalement occupé. Les autres zones de ce bassin présentent toutes des spécificités. Tout d'abord, la minuscule zone chalets située en-dessous de Y._____ n'abrite qu'une construction; si la superficie restante permet d'implanter un ou deux chalets supplémentaires, l'accès à des constructions supplémentaires paraît difficile à assurer. Enfin, les 2 zones chalets et les 2 zones d'équipement touristique de W._____ sont – à l'exception d'une seule parcelle – située dans la zone de protection de la nature légalisée par l'arrêté du Conseil d'Etat du 1^{er} mars 1935; l'existence de cet arrêté paraît donc avoir été oubliée durant une période assez longue, durant laquelle les implantations existantes ont pu être réalisées. Notons cependant qu'une ou deux des parcelles du lotissement situé de part et d'autre de la rampe d'accès au Lac restent libres, et qu'un des chalets de ce lotissement est construit strictement hors-zone...

Bassin 3, «Z._____/X._____»: les 4 zones chalets de Z._____ ont encore une capacité d'accueil marquée, et environ 25 chalets pourraient y être édifiés. Notons en particulier que l'une de ces zones est totalement inoccupée.

Quant aux 3 zones chalets de X._____, augmentées d'une zone bâtiments publics probablement ainsi qualifiée suite à une erreur de copie, elles offrent encore la possibilité de construire environ 27 chalets.

Ainsi donc, on peut admettre que le plan de zone actuel permettrait encore l'implantation de 101 chalets et de 14 chalets collectifs.

A cette capacité d'accueil théorique, il faut ajouter celles de S._____ et de T._____; ces zones, qui ne font pas partie de J._____, sont toutes deux largement inoccupées et offrent chacune la possibilité d'implanter environ 55 chalets.

Notons cependant que l'évaluation présentée ci-dessus n'a pas pu tenir compte de la réduction relative des surfaces constructibles par l'avancée des forêts."

Se fondant sur le "Concours J._____ centre", la commune expliquait au ch. 5.5 du rapport 1993 qu'elle souhaitait créer à J._____ un centre-village animé hiver comme été. Ce concours portait "sur l'aménagement de 2 zones distinctes; il s'agit d'une part des deux premières zones d'équipement touristique aval à l'entrée de la station et de leurs zones arrière, et d'autre part le vaste triangle – actuellement sans affectation – situé entre la route menant à AA._____ et celle conduisant à X._____. Un programme d'occupation a été défini dans le cadre de ce concours; il vise à concentrer dans le périmètre concerné un certain nombre d'équipements «moteurs», tels un hôtel de 100-150 lits, une place du village, un centre didactique, un musée, une auberge de jeunesse, un bâtiment polyvalent, etc."

La commune y affirmait également que *"le projet qui a été sélectionné à l'issue de ce concours est intégré dans le PAL, et le conseil communal construira ou favorisera la construction des équipements prévus dans le programme évoqué"*.

La commune constatait en outre que *"la population résidente de J._____ est très limitée, surtout au regard de la très importante capacité d'accueil de la station. Les propriétaires de résidences secondaires paraissent occuper leurs chalets de moins en moins, laissant une station largement désertée dix mois par année"* (cf. ch. 6.1).

Elle précisait que *"la station s'est développée de façon assez lâche, sur une vaste superficie, en bassins différenciés mais interconnectés. Il est possible de dire que de façon générale plus d'un cinquième de la capacité d'accueil déterminée par le PAL actuellement en vigueur reste disponible, soit un potentiel de plus de 100 chalets encore constructibles à J._____ mêmes. Cette situation implique un éparpillement néfaste à la constitution à J._____ d'un véritable centre qui puisse être le lieu de l'animation indispensable au développement de la station. Elle est cependant difficilement corrigible et seules des mesures de densification peuvent être envisagées."*

Concernant les mesures de planification concrètes, le rapport 1993 (cf. ch. 8.1.3 et 8.1.5) mentionne notamment que:

"8.1.3 S._____

Le périmètre de la zone de S._____ n'est pas modifié. La zone chalet a fait l'objet d'un PAD. Cette zone est entièrement équipée, la route est construite, mais environ 50 parcelles à bâtir sont encore libres de construction. Afin de favoriser la construction de chalets habités l'année, l'indice d'utilisation sera augmenté dans les mêmes proportions que dans les autres zones chalet. A cet effet, le règlement du quartier sera abrogé. (...)"

"8.1.5 I._____

La surface et l'emplacement des zones de J._____ ne sont que peu modifiés. Après une vision locale, seules les parcelles effectivement constructibles par rapport aux distances aux forêts et haies ont été maintenues. Ainsi, quelques parcelles, notamment à Z._____ et à X._____ ont été rendues à la forêt.

Pour favoriser la création d'un centre-village et en concordance avec les propositions retenues dans le cadre du concours J._____-Centre, trois zones centre encore quasiment inoccupées ont été mises en plan d'aménagement de détail obligatoire (A,B,C). La réalisation du PAD C pourra se faire sous condition du déplacement du tracé de la piste de liaison AA._____-J._____. Ces trois zones permettront de réaliser les équipements touristiques qui font défaut aujourd'hui. Les restaurants de X._____ et de W._____ sont également affectés en zone centre.

Les zones de chalets individuels restent largement majoritaires. Elles sont en général déjà construites, toutefois 85 parcelles sont encore libres de construction. Deux zones de chalets non encore occupées devront faire l'objet de plans d'aménagement ou d'équipement de détail.

Une zone de chalets collectifs avec plan d'aménagement de détail obligatoire est située à Y._____ inférieurs.

Deux nouvelles zones de chalets individuels et collectifs avec PAD sont délimitées à «AB._____».

La zone de protection de la nature de W._____ a été réintroduite, elle occupe l'ensemble des terrains qui n'ont pas encore été lotis alors que le restaurant et les chalets existants ont été mis en zone à bâtir."

3.1.4. Il ressort du rapport explicatif et de conformité d'octobre 1996 mis à l'enquête publique que ces conclusions et constatations n'ont guère été modifiées si ce n'est que l'obligation de PAD dans le centre "I. _____" a été remplacée par la création d'îlots à prescriptions particulières. La spécificité de ces îlots est que l'octroi d'un permis de construire le premier immeuble à l'intérieur de chaque îlot est subordonné à une demande de permis d'implantation, à la réalisation des équipements de détail et à la signature d'une convention entre les propriétaires concernés. Une zone réservée au sens de l'art. 33 de la loi fribourgeoise du 15 décembre 1967 sur les routes (RSF 741.1) a en outre été délimitée afin de garantir le passage de la route envisagée pour desservir le secteur à prescriptions particulières.

3.1.5. Cette planification a été approuvée par le Conseil d'Etat le 20 décembre 2000 pour le secteur "I. _____".

3.2. La Commission d'expropriation a retenu que les dossiers de planification de la commune montraient que 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 effectuées à l'époque de la délimitation de la zone à bâtir du secteur "I. _____" en l'an 2000.

L'autorité intimée a ainsi considéré que la zone à bâtir n'avait pas été correctement appréciée lors de l'adoption du PAL de 2000 et qu'elle avait été largement surdimensionnée. Elle a souligné que la zone à bâtir telle que prévue par le PAL de 2000 ne correspondait pas aux exigences matérielles de l'art. 15 LAT, dans la mesure où la clause du besoin pour les 15 années à venir n'était pas respectée. Elle en a partant déduit que l'affectation en zone agricole des parcelles ici litigieuses constituait un refus de classement.

Pour arriver à cette conclusion, la Commission d'expropriation s'est fondée sur différents éléments.

Sur la base du rapport explicatif et de conformité d'octobre 1996, elle a constaté que la révision du PAL portait en réalité sur une nouvelle délimitation et réglementation (et non la création) d'une zone Centre J. _____ comprenant 5 îlots, avec des prescriptions particulières dont un avec un PAD obligatoire, la parcelle ggg RF autrefois en zone d'établissements publics, étant affectée à la zone Centre de même que les parcelles hhh et ddd RF (cf. îlots 2, 3 et 4).

Elle a souligné que le secteur de J. _____ comptait, en 1996, 380 chalets individuels (y.c. S. _____), 194 appartements dans les chalets collectifs construits sur une période de plus de 60 ans, soit au maximum une moyenne de 5-6 nouveaux chalets par an pour I. _____ mais que la croissance de la construction individuelle plafonnait depuis 1986. Or, elle a ajouté qu'en 1990, la zone de J. _____ représentait à elle seule une surface de 550'000 m² et qu'il y avait possibilité de construire plus de 100 chalets à J. _____ sans compter S. _____.

L'autorité intimée a relevé que, malgré les énormes possibilités d'utiliser les surfaces existantes, la commune avait mis à l'enquête en 1996 la nouvelle zone de AB. _____ – d'une surface de 6'400 m² environ –, en dépit du préavis négatif de l'Office des constructions et de l'aménagement du territoire (OCAT, remplacé depuis lors par le Service des constructions et de l'aménagement [SeCA]), et avait fait passer la parcelle ggg RF d'une surface de 11'454 m² de la zone d'intérêt public à la zone Centre, soit une augmentation totale de la surface constructible destinée à l'habitation supplémentaire de 15'000 m², ce sans le mentionner dans le rapport de mise à l'enquête. La Commission a mentionné que le Conseil d'Etat avait approuvé ces nouveaux plans d'affectation, qui ne comprenaient ni le plan d'équipement de détail pourtant demandé par l'OCAT,

ni non plus l'annexe indispensable pour s'assurer du respect de la LAT, le formulaire du calcul théorique des surfaces admissibles.

3.3. Dans ces conditions, il est en effet patent – ce qui ressort d'ailleurs des extraits du rapport 1993 cité ci-dessus – que cette planification de 2000 n'était pas inspirée par le principe selon lequel le dimensionnement de la zone à bâtir est défini par les terrains qui sont propres à la construction et qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (cf. art. 15 let. b LAT). La Cour de céans ne peut que confirmer l'analyse de la Commission d'expropriation.

La recourante indique certes que les réflexions de la Commission d'expropriation ont été faussées par le fait qu'elle s'est fondée sur l'évolution de la zone chalet; cela étant, elle perd de vue que celle-ci est une zone constructible et que l'art. 15 LAT ne distingue pas, s'agissant des différentes zones constructibles destinées à l'habitation, entre des zones chalets ou zones de chalets collectifs. Les parcelles ici concernées étaient destinées à accueillir, d'une part, des équipements touristiques, notamment un établissement hôtelier, des services et des activités commerciales ainsi que des chalets collectifs (îlots 3 et 4; article ggg partiel RF) et, d'autre part, des places de stationnement public, des équipements commerciaux et de services ainsi que des chalets collectifs (îlot 2; articles ddd et hhh partiels RF; cf. art. 11 ch. 9 RCU de 2000).

Aussi ne saurait-on dans ces circonstances critiquer le fait que, pour juger le besoin de terrains, la Commission d'expropriation a pris en compte la zone chalet. En effet, pour dimensionner la zone destinée à l'habitat, il convient de prendre en considération l'ensemble des surfaces prévues pour cette affectation sur le territoire communal. Dans ce sens, il est sans importance que la Commission a par inadvertance retenu dans sa décision que la parcelle ggg RF a été incluse dans une zone prévue pour des chalets individuels. L'article ggg RF – concerné par la mesure du PAL actuel – a été sorti en 2000 de la zone d'intérêt général. Cela permettait, outre la construction des installations touristiques de sport en zone centre à prescriptions spéciales, également celle d'habitations collectives.

La recourante ne peut donc pas soutenir que la Commission a versé dans l'arbitraire en procédant à une analyse globale de la planification 2000 en tenant compte également des surfaces des zones chalets.

Sur la base de l'évolution de la population dans le passé, mais également dans le contexte de la faible demande en résidences secondaires, il appert que la zone encore libre de 20 % environ des 550'000 m² apparaît largement surdimensionnée. En effet, offrant une possibilité de construire 100 chalets dans les environs directs de J. _____ ainsi que de 14 chalets collectifs, ce besoin était surestimé au regard de l'évolution dans le passé. A cela s'ajoute que les rapports présentés montrent que de nombreux chalets étaient inoccupés pendant une grande partie de l'année et que les enfants de la première génération des propriétaires s'intéressaient moins à ces biens-fonds. Il en résulte que les probables ventes devaient encore baisser le besoin d'ériger de nouvelles constructions.

Certains des secteurs maintenus en zone à bâtir n'avaient pas été utilisés dans leur intégralité depuis la révision de 1976, soit pendant une période de plus de 24 ans. Malgré cela – en dépit des réserves importantes –, la commune a de surcroît procédé à l'extension de sa zone constructible. En effet, elle a fait approuver la mise en zone de "AB. _____", contre l'avis de l'OCAT. De plus, la parcelle ggg RF – d'une surface d'environ 11'000 m² – a été sortie de la zone d'établissements

publics, destinée aux aménagements de loisirs, de détente et de sports, pour également être affectée à la construction de logements collectifs, du moins en partie.

Ainsi, aucune réflexion approfondie n'avait été menée sur la justification de maintenir de telles portions du territoire communal en zone constructible. Il est dans ces conditions patent que la planification 2000 ne répondait pas aux exigences de la LAT imposant une analyse qui tient compte de tous les éléments, en particulier en incluant toute la surface de la commune.

Ce même constat peut être fait s'agissant d'un examen des besoins fondé sur la méthode des tendances. Il ne suffit manifestement pas d'émettre le souhait de vouloir doubler la population résidente pour justifier le dimensionnement de la zone à bâtir. On peut encore relever dans ce contexte que, même si la Commune de B._____ pouvait se prévaloir d'un facteur de 1.6 selon la méthode des tendances, celui-ci était justifié par le secteur urbain de B._____ et non par la portion du territoire communal qui se situe dans AC._____. Un examen tenant compte des principes de la LAT aurait nécessité une analyse quant à l'emplacement des secteurs à mettre en zone ou à maintenir en zone également sous cet aspect.

D'un point de vue formel, la Cour de céans constate que le dossier de révision 2000 ne comportait pas tous les éléments nécessaires. La situation du surdimensionnement susmentionné aurait été clairement mise en évidence si les documents de la révision du PAL avaient compris le tableau relatif à la méthode des tendances, comme l'OCAT l'avait d'ailleurs fait remarquer dans son rapport de synthèse d'examen préalable du 2 septembre 1994 en invitant la commune à remplir le formulaire y relatif. Or, la Commission souligne à juste titre qu'un tel document n'a par la suite jamais été versé au dossier. En effet, les rapports 1993 et 1996 se contentent de dresser le bilan de la situation sans le mettre concrètement dans le contexte de l'évolution des 10 à 15 ans à venir. Certes, quelques parcelles sont devenues inconstructibles en raison de la délimitation de la zone "forêts", mais ce fait ne libérait pas la commune d'examiner sa planification avec plus de précision.

L'appréciation du besoin futur s'avère manifestement loin de la réalité pour une autre raison, même si l'on considère que l'évolution attendue ne constitue qu'une prévision et qu'elle était influencée par de potentiels projets touristiques. En effet, si on met l'accent sur le seul village de J._____, on peut retenir ce qui suit.

En ce qui concerne l'évolution du tourisme, les projets reposaient uniquement sur le résultat d'un concours d'idées et non sur une analyse concrète des possibilités pour une station située à cette altitude dans AC._____. En effet, les critères du concours ont été formulés par la commune qui a notamment exigé que la solution présentée comprenne un hôtel, un centre didactique, un musée, une auberge de jeunesse, un bâtiment à activités indoor, loisir et sport, des logements et des équipements commerciaux, un centre équestre, des tennis, une "place du village", un minigolf, des parkings, ainsi que d'autres installations susceptibles d'atteindre les objectifs. Ce sont ces installations touristiques qui ont forcément influencé les projets présentés par la suite dans le cadre du concours. La commune fonde dans un deuxième temps son PAL sur le résultat du concours pour justifier le dimensionnement des zones du PAL. Même si, de prime abord, cette façon de faire peut paraître cohérente, elle part toutefois d'une prémisse erronée. Le dossier laisse apparaître qu'une véritable analyse des chances de réalisation de ce projet de développement touristique faisait défaut. Or, seules des évolutions à tout le moins probables auraient pu justifier le dimensionnement de la zone à bâtir dans ce secteur.

En effet, pour pouvoir justifier d'un besoin de terrains constructibles à grande échelle, il était nécessaire, déjà sous l'ancienne mouture de l'art. 15 LAT, d'avoir des chances réalistes de pouvoir mettre en œuvre ces concepts de développement. Ce n'est que dans ces conditions que l'on pourrait – à la lumière de l'expropriation matérielle – retenir qu'un changement de concept soit intervenu lequel permettrait – selon la recourante – d'admettre un déclassement, soit la sortie d'un terrain d'une zone à bâtir conforme à la LAT. En l'occurrence, les perspectives de développement touristique et économique à moyen et à long terme ne justifiaient pas le dimensionnement de la zone constructible dans le secteur "I. _____". On peut dans ce contexte relever que les rapports 1993 et 1996 sont très prudents sur les chances de réalisation de ce développement (cf. introduction des rapports): *"tout travail de développement repose en priorité sur une attitude mentale favorable chez les principaux partenaires du développement: la population d'abord, ses autorités ensuite et ses gestionnaires enfin. En d'autres termes, il faut que tous les acteurs sociaux concernés soient déterminés à atteindre le but de développement souhaité."*

Ainsi, des mises en zone en vue d'un projet qui comporte de telles incertitudes quant à sa réalisation compromettent l'effet du PAL. Il en résulte également que la critique de la recourante selon laquelle seule la zone à prescriptions spéciales aurait dû être prise en compte pour juger du surdimensionnement est relativisée. En effet, tant au regard de la zone globale que de la zone spécifique permettant l'implantation d'un hôtel et de commerces ainsi que de l'habitat collectif, l'analyse relative au PAL 2000 ne se fonde pas sur un besoin réaliste.

La Cour de céans retient encore que les zones à bâtir selon le plan de 1976 avaient été fortement influencées par l'absence à l'époque de règles séparant la zone à bâtir de la zone agricole; si les zones à bâtir sont aujourd'hui surdimensionnées, c'est souvent en raison de situations héritées du passé (cf. BRAHIER/PERRITAZ, p. 70 et réf. citée). Pour le secteur "I. _____", les rapports 1993 et 1996 le mentionnent d'ailleurs explicitement: *"Le plan de zones de J. _____, dans sa complexité, reflète la situation telle qu'elle s'était développée naturellement depuis l'immédiat après-guerre: occupation disséminée des espaces les plus attractifs par les premiers amateurs de résidences secondaires"* (cf. ch. 5.1). Or, à cette époque, la zone à bâtir n'était pas influencée par de véritables idées de séparation judicieuse entre zone à bâtir et zone agricole, mais reflétait l'évolution des constructions qui avaient été érigées aux endroits qui plaisaient le plus aux propriétaires. Cette situation de fait était finalement reprise dans la planification 2000, qui n'a d'ailleurs pas – à part quelques parcelles en bordure de forêt – compris de déplacement ou concentration des zones à bâtir.

Cet état de fait imposait d'effectuer une analyse approfondie, cas échéant en prévoyant des zones de réserves. Or, comme il ressort des rapports susmentionnés, la commune s'est contentée de maintenir le dimensionnement de la zone à bâtir existante, voire de l'étendre. Cette façon de procéder apparaît d'autant moins adaptée que le plan de 1976 était caduc depuis le 1^{er} janvier 1988. En effet, du moment que le PAL de 1976 se fondait sur les règles antérieures à l'entrée en vigueur de la LAT, il faut constater que cette planification avait perdu sa validité à l'échéance du délai de 8 ans prévu par l'art. 35 al. 1 let. b LAT, soit depuis le 31 décembre 1987. Partant, conformément à l'art. 36 al. 3 LAT, jusqu'à l'approbation d'un plan d'affectation conforme au droit fédéral, la commune ne disposait que d'une zone à bâtir provisoire constituée par la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie. Pendant cette phase, toute autre construction située à l'extérieure de ce périmètre restreint n'aurait pu être autorisée que sur la base des normes de droit fédéral régissant les constructions hors de la zone à bâtir.

Finalement, la Cour de céans peut également suivre la Commission qui souligne que le surdimensionnement est confirmé *a posteriori* par la constatation figurant dans le préavis de synthèse du SeCA du 12 mai 2015: la surface bâtie destinée aux résidences secondaires était seulement de 13'338 m² pour la période 1997-2011. Ce constat met encore davantage en évidence que la planification 2000 était inspirée par des attentes de développement irréalistes.

Il est parfaitement justifié d'en déduire qu'un tel écart entre les attentes de la commune par rapport à son développement futur et la réalité démontre que les besoins en matière d'aménagement du secteur de J. _____ n'ont pas été correctement estimés en 2000. Ce n'est donc qu'avec la procédure introduite en 2009 que la Commune de B. _____ a procédé pour la première fois à une planification conforme à la LAT.

En définitive, la recourante ne parvient pas à démontrer que la Commission d'expropriation a violé le droit fédéral lorsqu'elle a qualifié l'affectation des surfaces litigieuses des parcelles en zone agricole de refus de classement, au motif que la zone à bâtir du PAL de 2000 n'était pas conforme aux exigences matérielles de 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 let. 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, 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, la 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 la recourante de manière analogue à une expropriation et que celle-ci n'avait 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 let. 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; 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).

En l'occurrence, dans son arrêt du 21 avril 2016 (602 2015 78) auquel il peut être renvoyé, le Tribunal cantonal a considéré que l'attribution des parcelles de la recourante à la zone non constructible apparaissait raisonnable vu leur localisation à l'extérieur du noyau bâti et leur emplacement au bord de la forêt. De plus, il a écarté le grief de la recourante selon lequel ses terrains se situaient dans une zone largement bâtie et constituaient en une brèche dans le tissu largement construit.

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.

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).

En l'espèce, la recourante n'a pas engagé de dépenses pour l'équipement et la construction de ses parcelles. Il peut ici être renvoyé au procès-verbal de l'audience du 3 octobre 2017 devant la Commission, lors de laquelle elle a affirmé qu'elle n'avait jamais pris d'initiative pour régler le problème d'accès aux parcelles, car elle pensait que la réalisation de la route d'accès en contrebas

résoudrait le problème. Par ailleurs, s'agissant du raccordement aux eaux usées, et comme l'a confirmé la commune à l'occasion de cette même séance, les parcelles situées en aval de la zone réservée ne sont pas raccordées aux eaux usées. Ainsi, dans la mesure où la propriétaire n'a consenti à aucun frais pour équiper ses parcelles – ce qu'elle confirme dans son recours (cf. ch. 6 p. 9) – et que, qui plus est, celles-ci n'étaient pas équipées, il n'est pas possible d'obtenir une indemnisation basée sur ce deuxième cas de figure. Dès lors qu'au moins deux des trois conditions cumulatives font défaut, point n'est besoin d'examiner la question de savoir si la construction aurait pu être immédiatement réalisée.

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

Ainsi qu'il a déjà été expliqué au consid. 2.1 ci-dessus, la propriété ne donne pas à son propriétaire le droit d'exiger que son terrain reste de façon durable dans la zone constructible. Si l'on tient compte de l'horizon de 15 ans de validité des plans d'affectation, un propriétaire doit escompter que la situation pourrait être modifiée après ce délai.

En l'espèce, les parcelles en question sont en zone à bâtir depuis 1976, respectivement 2000 pour la parcelle ggg RF, sans que la recourante ait jamais entrepris de démarches pour les valoriser. Or, au vu de l'écoulement du temps et du fait notamment que la commune n'a entrepris aucune démarche concrète pour réaliser la route de contournement, il était prévisible pour la recourante qu'une suppression de la faculté de construire pourrait intervenir. Si elle soutient avoir voulu ne pas contrevenir, par un projet de construction, à la volonté de la commune, elle devait en revanche accepter que cette volonté de la commune pouvait changer. Dans ce sens, l'écoulement du temps pendant la validité du plan sans que la commune passe à la concrétisation de son projet de développement devait inciter la recourante à valoriser son terrain par ses propres moyens. Elle ne pouvait dans ces conditions pas se contenter d'attendre pour ensuite faire valoir sa bonne foi. Au contraire, elle devait se rendre compte assez rapidement du risque que comportait la nouvelle planification basée sur une projection du développement touristique très optimiste, dont la recourante aurait dû être consciente.

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

4.2.4. La recourante estime encore avoir été victime d'une inégalité de traitement puisqu'elle a été le seul propriétaire à se voir imposer, contre sa volonté, un dézonage de sa parcelle.

Une décision viole le droit à l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2; 129 I 113 consid. 5.1 et les arrêts cités). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones créent des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (arrêt TF 1C_76/2011 du 29 juillet 2011 consid. 4.1, *in* SJ 2012 p. 77; ATF 121 I 245 consid. 6e/bb et les arrêts cités). Une décision est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. lorsqu'elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou

encore heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; encore faut-il que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat. A cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motif objectif et en violation d'un droit certain. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution paraît également concevable, voire même préférable (ATF 138 III 378 consid. 6.1).

Dans le contexte du présent litige, il sied de rappeler qu'il convient de faire une distinction entre les notions de "brèche ou d'espace vide dans le tissu bâti" et de "surface non bâtie plus étendue à l'intérieur du milieu bâti" parmi lesquelles il faut compter les espaces verts destinés à aérer l'espace bâti; dans ce dernier cas de figure, les terrains n'appartiennent pas au territoire déjà largement bâti. Plus la brèche dans le tissu bâti est étendue, moins le contexte environnant prend de l'importance (ATF 132 II 218 consid. 4.1; 121 II 417 consid. 5a; 116 la 197 consid. 2b; 113 la 444 consid. 4d/da et les arrêts cités; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 21 ss ad art. 15 LAT; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 145 s.; FLÜCKIGER/GRODECKI, n. 85 ss ad art. 15 LAT). Selon la jurisprudence, une surface non construite peut en principe être considérée comme une brèche dans le milieu bâti jusqu'à un ha seulement; au-delà, la conclusion inverse s'impose (cf. arrêt TF 1P.692/2001 du 22 janvier 2002 consid. 3.4.1, *in* ZBI 2003 p. 650, et les arrêts cités). Face à la taille du bien-fonds, le contexte urbanistique dans lequel il s'insère perd en effet de son importance. Plus la surface est grande, moins il importe que la propriété se trouve au milieu d'une zone largement construite.

Comme déjà constaté dans l'arrêt rendu par le Tribunal cantonal le 21 avril 2016 (602 2015 78), le village de J._____ est caractérisé par des groupements de bâtiments qui, dans leur majorité, sont implantés le long de la route cantonale. Ces portions du territoire sont la plupart du temps séparées par des bandes d'aire forestière. Le village n'est ainsi pas structuré par une urbanisation concentrée dans un véritable centre homogène. Dans ces conditions, on ne voit pas ce qu'il y aurait d'artificiel à partager l'article ggg RF en une partie constructible et une autre non constructible. La commune pouvait de surplus tenir compte – sans tomber dans l'arbitraire – de l'avancement de projets de constructions sur d'autres portions de son territoire.

4.3. Dans ces conditions, l'absence d'indemnisation n'est pas source d'insécurité juridiques si l'on tient compte de l'horizon de 15 ans de validité des plans d'affectation.

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.

La recourante conteste enfin la fixation des frais de la procédure devant la Commission, arrêtés à CHF 26'536.50 (dont CHF 25'500.- d'émoluments).

5.1. L'art. 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 et des secrétaires de la Commission d'expropriation, 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. L'arrêté du Conseil d'Etat du 16 septembre 2008 traite de la rémunération des membres et des secrétaires de la Commission d'expropriation. Le président et les vice-présidents de condition indépendante sont rémunérés à raison de CHF 150.-/heure

(art. 1), les assesseurs à raison de CHF 100.-/heure, respectivement CHF 125.-/h pour les assesseurs de condition indépendante appartenant à des professions techniques (art. 2) et les secrétaires à raison de CHF 100.-/h, respectivement CHF 125.-/h pour les avocats et notaires de condition indépendante (art. 3). L'art. 4 de l'arrêté prévoit que si le président, un vice-président ou un secrétaire assume les travaux de bureau, la rémunération pour ces travaux est fixée forfaitairement sous la forme d'un supplément horaire de CHF 30.- (al. 1). Les débours (ports, téléphones, photocopies, etc.) sont payés en sus (al. 2).

5.2. En l'occurrence, selon les explications de l'autorité intimée, le Président de la Commission a consacré 93 heures à CHF 180.-/heure, représentant CHF 16'740.- d'émoluments de base, la Secrétaire 18 heures à CHF 155.-/heure, représentant CHF 2'880.- d'émoluments de base, les assesseurs 17 heures à CHF 125.-/heure et CHF 100.-/heure, représentant CHF 2'125.- respectivement CHF 1'700.- d'émoluments de base, soit un émolument de base de CHF 23'300.- augmenté d'environ 10%, soit un émolument total fixé à CHF 25'500.-. Même si la Cour de céans peut constater des erreurs de calcul (pour le calcul de l'émolument de base pour la secrétaire juridique [CHF 2'880.- au lieu de CHF 2'790.-] et pour le total de l'émolument de base [CHF 23'300.- au lieu de CHF 23'355.-]), celles-ci sont compensées par le fait que le montant total de l'émolument de base retenu est moins élevé que le montant correct et qu'il a en outre été arrondi vers le bas (CHF 25'500.- au lieu de CHF 25'630.-), soit en faveur de la recourante. Pour le reste, au vu de la complexité du dossier, des échanges des écritures et des séances tenues, les heures facturées n'apparaissent pas démesurées. En ce qui concerne plus précisément l'augmentation du tarif horaire de CHF 30.-, il convient de rappeler que celle-ci couvre les travaux de bureau assumé par un indépendant, frais qui en l'occurrence ont dû être supportés tant par le président que par la secrétaire juridique, qui remplissent tous deux cette condition. Il ne s'agit ainsi pas de facturer à double des travaux de secrétariat comme le sous-entend la recourante. Par ailleurs, s'agissant de la rémunération du président, le montant de CHF 180.-/h correspond au tarif AJT, de sorte que l'on ne peut pas soutenir qu'il est disproportionné; du reste, celui-ci est précisément conforme au but de l'arrêté susmentionné (cf. 2^{ème} paragraphe des considérants de l'arrêté).

6.

Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être entièrement rejeté et la décision de la Commission d'expropriation du 12 juin 2018 confirmée.

7.

7.1. 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 de la recourante qui succombe (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 des frais de procédure en matière d'expropriation, les frais de procédure devant le Tribunal cantonal sont arrêtés sur la base du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Les dépens, quant à eux, sont fixés conformément au tarif fribourgeois du 26 février 1985 des dépens en matière d'expropriation (RSF 76.17).

7.2. Compte tenu de ce qui précède et au vu de l'issue du litige, les frais de procédure, arrêtés à CHF 5'000.-, sont mis à la charge de la recourante, qui succombe.

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. La liste de frais produite par son mandataire ne correspondant pas au tarif applicable (tarif horaire, montant des photocopies), l'indemnité de partie est arrêtée à CHF 6'462.- (honoraires et débours: CHF 6'000.-; TVA: CHF 462.-). Elle est mise à la charge de la recourante.

la Cour arrête :

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision de la Commission d'expropriation du 12 juin 2018 est confirmée.

II. Les frais de procédure, par CHF 5'000.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée.

III. Un montant de CHF 6'462.- (dont CHF 462.- au titre de la TVA), à verser à Me Nicolas Riedo à titre d'indemnité de partie, est mis à la charge de la recourante.

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 2 avril 2019/jfr/vth

Le Président suppléant :

La Greffière-rapporteuse :