



POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

602 2024 195

Arrêt du 17 août 2026

II^e Cour administrative

Composition

Présidente suppléante : Dominique Gross
Juges : Anne-Sophie Peyraud, Vanessa Thalmann
Greffier-stagiaire : Maël Mesot

Parties

Hoirie A._____, formée de **B.**_____ et **C.**_____,
recourants, représentés par Me Christophe Claude Maillard, avocat,
contre

COMMISSION D'EXPROPRIATION DU CANTON DE FRIBOURG,
autorité intimée

VILLE DE D._____, intimée,

Objet

Expropriation - Expropriation matérielle - Usage futur prévisible -
Déclassement - Gravité de l'atteinte - Sacrifice particulier

Recours du 11 décembre 2024 contre la décision du 7 novembre 2024

considérant en fait

A. Feu A._____, décédé en 2022, était propriétaire de l'ancien art. eee du Registre foncier (RF) de la Ville de D._____, acquis en 1972, d'une surface de 1'694 m², et de l'ancien art. fff RF (1'644 m²) depuis 2004, qu'il a racheté à une société dont il était l'administrateur. Ces parcelles étaient affectées à la zone de centre (ZC) selon le plan d'affectation des zones (PAZ), à compter de 2002 à tout le moins, s'agissant de l'art. eee RF. Sur la première est érigé un immeuble d'habitations avec plusieurs appartements et un garage, tandis que la seconde est libre de toute construction. Ces parcelles ont été fusionnées le 16 juillet 2013 en l'art. fff RF pour une surface totale de 3'338 m².

À la suite de la fusion des Communes de D._____ et de G._____, leurs plans d'aménagement locaux ont été révisés en vue de leur harmonisation. Le 19 décembre 2012, le plan d'aménagement local (PAL) de la nouvelle commune a été approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; actuellement et ci-après, Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME), avec conditions. Par publications dans la Feuille officielle (FO) notamment en 2018 et 2019, la commune a mis à l'enquête le dossier d'adaptation du PAL aux conditions d'approbation formulées le 19 décembre 2012. Elle a en outre prévu certaines modifications supplémentaires. Par décision du 22 décembre 2021, la DIME a partiellement approuvé la modification du PAL.

Parmi les modifications mises à l'enquête en 2018, une partie de la parcelle art. fff RF, représentant le 50,74 % de la surface totale et correspondant à l'ancien art. eee RF, demeuré non construit, a été nouvellement affectée à une zone d'intérêt général, qualifiée de zone verte et de zone de détente (ZIG II).

Le 28 février 2023, la communauté héréditaire de feu A._____, formée de B._____ et de C._____, a déposé une demande d'indemnité pour expropriation matérielle auprès de la Commission d'expropriation, se prévalant d'un déclassement.

Le 21 avril 2023, la Présidente de la Commission d'expropriation a statué sur la recevabilité de la demande pour l'admettre.

Après une séance de conciliation tenue le 27 juin 2023 ayant échoué et une suspension de la procédure afin de poursuivre des pourparlers extra-judiciaires, dite procédure a finalement été reprise à l'automne 2023.

Le 22 février 2024, la commune a conclu au rejet de la demande d'indemnité. Le 15 mars 2024 avec l'accord des parties, la procédure a été limitée à l'examen des conditions de l'expropriation matérielle.

Une séance devant la commission a eu lieu le 27 juin 2024, précédée d'une inspection des lieux.

B. Par décision du 7 novembre 2024, la Commission d'expropriation a rejeté la demande d'indemnité, mis des frais de procédure réduits à la charge des hoirs H._____, les dépens en lien avec la décision incidente de recevabilité étant en revanche supportés par la commune. L'autorité a retenu pour l'essentiel que la nouvelle affectation de l'art. fff RF prévue dans le PAL 2018 constitue une mesure de déclassement, dans la mesure où le PAL 2012 de la Ville de D._____ était déjà conforme aux principes de droit fédéral. Cela étant, elle a retenu que, mis à part une brève

étude de faisabilité en 2014, le propriétaire n'avait rien entrepris pour valoriser la parcelle litigieuse alors qu'il en a été le propriétaire pendant près de 40 ans. Partant, dite parcelle pouvait être adaptée à l'évolution des circonstances, à savoir notamment la croissance démographique de la Commune de D._____, la fusion avec la Commune de G._____, l'entrée en vigueur de la nouvelle législation cantonale en matière d'aménagement et de constructions en 2008 et les modifications de la législation fédérale entrées en vigueur en 2014. Par ailleurs, la Commission est d'avis que la communauté héréditaire n'a pas réussi à établir que l'usage du droit de bâtir était hautement prévisible dans un avenir proche. En outre, la surface constructible de l'art. fff RF atteindrait 1'738 m², ce qui permet d'optimiser le droit à bâtir sur cette partie de la parcelle, quand bien même, à défaut de tout projet, l'autorité n'est pas en mesure de calculer la perte réelle de valeur entre la situation prévalant avant et celle existant depuis le déclassement partiel. Partant, les hoirs ne peuvent prétendre au versement d'une quelconque indemnité.

C. Contre cette décision, les hoirs H._____ interjettent recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal le 11 décembre 2024. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à ce que dite décision soit modifiée en ce sens que le principe d'expropriation matérielle de la portion de l'art. fff RF, affectée à la ZIG II, soit admis et, subsidiairement, à son annulation avec renvoi de la cause à la Commission pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

A l'appui de leurs conclusions, ils observent que la mesure litigieuse relève du déclassement mais estiment pour l'essentiel que la Commission d'expropriation a méconnu les conditions posées par la jurisprudence, notamment celles issues de l'arrêt Barret, publié aux ATF 91 I 329, en niant à tort l'existence d'un usage futur prévisible de la parcelle litigieuse. Selon eux, celle-ci, située en zone de centre, équipée et localisée dans un tissu urbain dense, présentait, au moment déterminant, soit au 21 décembre 2021, des possibilités concrètes et hautement probables de mise en valeur par la construction, sans nécessiter de modification préalable de la planification ni d'aménagement particulier. Ils reprochent à l'autorité intimée d'avoir fondé son raisonnement sur des critères non pertinents, tels que l'absence de projet concret ou de financement, ainsi que sur un prétendu comportement passif du propriétaire. Ils observent au passage que le déclassement porte sur plus de 50 % de la surface totale de la parcelle et que cela dépasse ainsi largement le degré d'atteinte que la jurisprudence estime en principe tolérable sans indemnisation.

Les recourants contestent en outre l'appréciation de la Commission quant à la prévisibilité du déclassement et à la stabilité de la planification. Ils soutiennent que le propriétaire ne pouvait pas s'attendre à une modification de l'affectation de la parcelle, celle-ci ayant été confirmée en zone à bâtir lors de la révision du PAL en 2012, et aucune circonstance nouvelle significative n'étant intervenue depuis lors. Ils sont en outre d'avis que le déclassement permet à la commune d'éviter son acquisition à sa valeur vénale par le biais de l'art. 46a de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) ou par une procédure d'expropriation formelle, ce qui est choquant.

Les recourants invoquent enfin une violation du principe de la bonne foi et de l'égalité de traitement, reprochant à la commune d'avoir planifié de longue date l'affectation de la parcelle en espace vert, notamment dans le cadre du développement du quartier voisin, sans en informer le propriétaire ni l'associer à la démarche. Ils soutiennent que cette planification ciblée, motivée par des choix de densification du secteur, a permis de reporter la réalisation d'un espace vert sur leur parcelle, dont l'acquisition pourrait ainsi intervenir à un prix sensiblement inférieur à celui du marché, ce qui leur imposerait un sacrifice particulier au profit de la collectivité.

Le 24 janvier 2025, la commune a indiqué renoncer à s'exprimer.

L'autorité intimée propose le rejet du recours le 3 février 2025.

Par courrier du 3 mars 2025, les recourants demandent la tenue de débats publics au sens de l'art. 6 par 1 CEDH.

Aucun autre échange d'écritures n'a eu lieu entre parties.

Il sera fait état des arguments, développés par ces dernières 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 (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) – et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile (art. 128 CPJA) –, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. e CPJA ainsi que de l'art. 80 de la loi cantonale 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 al. 1 let. a CPJA en lien avec l'art. 80 al. 2 LEx/FR, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

En l'espèce, la demande des membres de l'hoirie tendant à obtenir une indemnisation pour expropriation matérielle a été rejetée par la Commission d'expropriation, de sorte qu'un intérêt digne de protection à recourir contre ce refus doit être reconnu aux hoirs, agissant de concert. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur le recours.

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).

3.

3.1. En vertu de l'art. 26 Cst., la propriété est garantie (al. 1). Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation (al. 2).

D'après l'art. 5 al. 2 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation.

3.2. Le contenu de la propriété foncière n'est pas déterminé seulement par le droit privé, mais sa définition dépend aussi de l'ordre constitutionnel ainsi que du droit public édicté sur la base de la

Constitution; la définition valable à un moment donné peut, par ailleurs, être modifiée, comme, au demeurant, l'ordre juridique en général. La propriété n'est en outre pas garantie de façon illimitée, mais seulement dans les limites tracées par l'ordre juridique dans l'intérêt public (arrêt TF 1C_435/2020 du 5 mai 2021 consid. 3.1; ATF 144 II 367 consid. 3.2 et les références citées).

Lorsque le contenu du droit de propriété reçoit une nouvelle définition, supprimant des possibilités dont disposait jusqu'alors le propriétaire, les personnes concernées ne peuvent en principe prétendre à aucune indemnité; nul ne saurait en effet faire valoir un droit au maintien de l'ordre juridique et de la réglementation du droit de propriété. Cela étant, pour les propriétaires concernés, une nouvelle définition du contenu du droit de propriété peut déployer les mêmes effets qu'une restriction de ce droit et exceptionnellement atteindre des propriétaires isolés de la même façon qu'une expropriation. La doctrine précise qu'il peut dès lors s'avérer nécessaire d'accorder des indemnités lorsque concrètement le passage de l'ancien au nouvel ordre juridique introduit des inégalités crasses que le législateur n'a pas envisagées et déploie des conséquences trop rigoureuses pour certains propriétaires particuliers (ATF 144 II 367 consid. 3.3 et les références citées).

3.3.

3.3.1. Selon la jurisprudence, on est en présence d'une expropriation matérielle au sens de l'art. 26 al. 2 Cst. et de l'art. 5 al. 2 LAT lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est 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 (arrêt TF 1C_302/2023 du 28 octobre 2025 consid. 2.1; ATF 149 II 368 consid. 3.2; 131 II 151 consid. 2.1).

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

3.3.2. On parle de *déclassement* (*Auszonung*) lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire (cf. ATF 131 II 728 consid. 2.3; 122 II 326 consid. 4c et 5c). 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 trouve comprise dans une zone à bâtir édictée conformément aux prescriptions de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire (arrêt TF 1C_302/2023 du 28 octobre 2025 consid. 2.2; ATF 149 II 368 consid. 3.2; 122 II 326 consid. 4c et 5c; 117 Ib 4 consid. 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 3 al. 3 LAT. Si tel est le cas, les redimensionnements futurs sont en principe qualifiés de déclassement et non pas de refus de classement, en particulier lorsque la zone à bâtir a été correctement mesurée, mais que le dimensionnement ne s'est révélé trop important qu'*a posteriori*, en raison du développement démographique et des nouvelles possibilités de densification et de réaffectation par exemple (ATF 131 II 728 consid. 2.3 et les références citées).

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

3.3.3. Il y a en revanche *refus de classement (non-classement)* lorsqu'un bien-fonds est affecté à une zone inconstructible alors qu'il était auparavant en zone constructible en vertu d'un plan non conforme aux exigences formelles et matérielles de la LAT (ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, p. 219 s., no 396). Autrement dit, on parle de refus de classement lorsque la modification du plan, 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 (ATF 149 II 368 consid. 3.2; 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 vaut non seulement pour la révision de plans de zone anciens, adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT (1^{er} janvier 1980), mais aussi pour l'adaptation de plans de zone qui, bien qu'entrés en vigueur sous le régime de la LAT, n'étaient pas matériellement conformes à tous égards aux principes de planification du droit fédéral (arrêts TF 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 3.1; 1C_573/2011 du 30 août 2013 consid. 2.2 *in* ZBI 116/2015 p. 201). La question de savoir si l'ancien plan d'aménagement local satisfaisait déjà aux exigences de la LAT dépend du fait qu'il était compatible avec les principes de l'aménagement du territoire dans son ensemble et non pas seulement pour certaines parcelles ou certains quartiers (arrêts TF 1C_302/2023 du 28 octobre 2025 consid. 2.2; 1C_131/2024 du 25 août 2025 consid. 3.1; 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 3.1; 1C_275/2018 du 15 octobre 2019 consid. 2.3).

Un *refus de classer* en zone à bâtir n'entraîne en principe pas l'obligation pour les pouvoirs publics d'indemniser le propriétaire touché (ATF 131 II 728 consid. 2.1).

La jurisprudence reconnaît toutefois des exceptions à ce principe, quand le terrain litigieux est prêt à la construction – ou à tout le moins quand il est déjà raccordé aux installations de l'équipement général –, lorsqu'il se situe à l'intérieur du périmètre du plan directeur des égouts (conforme à la législation sur la protection des eaux) et lorsque son propriétaire a déjà engagé des frais importants pour l'équipement ou la construction; pour qu'une indemnité puisse entrer en considération, il faut en règle générale que ces conditions soient toutes remplies. La jurisprudence retient encore d'autres hypothèses où il faudrait accorder un caractère prépondérant à la protection de la bonne foi du propriétaire concerné et, pour ce motif, considérer que son terrain aurait dû être classé en zone à bâtir, notamment parce qu'il se trouvait dans un secteur largement bâti (ATF 132 II 218 consid. 2.2 ; 125 II 431 consid. 4a; arrêt TF 1C_215/2015 consid. 3 du 7 mars 2016).

Dans ce contexte, il convient de se livrer à un examen global; dans cette perspective, il ne s'agit pas d'états de fait exhaustifs. Il faut bien au contraire se livrer à une pondération des différents facteurs (ATF 132 II 218 consid. 2.3.2 s.; 112 Ib 388 consid. 3; 109 Ib 13 consid. 2). Cela étant, au vu de l'importance que la jurisprudence accorde au principe de la séparation du territoire bâti et non bâti consacré à l'art. 75 al. 1 Cst. (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; 129 II 369 consid. 4.2.1), son respect

revêt donc une importance toute particulière et il y a lieu d'être extrêmement restrictif dans l'admission de dérogations à la règle légale (arrêts TF 1C_131/2024 du 25 août 2025 consid. 4.1; 1C_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 7.1).

4.

4.1. Tant en cas de *non-classement* qu'en cas de *déclassement*, la protection ne s'étend à l'usage futur prévisible que dans la mesure où il apparaît, au moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir (ATF 149 II 368 consid. 3.2; 131 II 151 consid. 2.1; cf. art. 1 al. 3 et art. 2 LEx/FR). Par usage futur prévisible d'un bien-fonds, on entend généralement la possibilité de l'affecter à la construction (arrêts TF 1C_131/2024 du 25 août 2025 consid. 3.1; 1A.211/2003 du 29 mars 2004 consid. 2.1). En principe, le moment déterminant pour apprécier, du point de vue de l'expropriation matérielle, la portée de la restriction est la date de son entrée en vigueur (arrêt TF 1C_125/2025 du 16 février 2026 consid. 3.1; ATF 119 Ib eee consid. 3a et les arrêts cités), en d'autres termes l'entrée en force de la mesure de planification litigieuse.

4.2. La probabilité de réalisation s'examinera en fonction de toutes les circonstances juridiques et matérielles du cas d'espèce. Pour savoir plus particulièrement s'il existait une véritable chance de construire sur un bien-fonds, on se fondera – par rapport au moment où la restriction de la propriété a eu force de loi – sur le droit de la Confédération, du canton et de la commune, sur l'état de la planification communale et cantonale, sur la situation et l'utilisation du bien-fonds, sur ses conditions d'équipement et sur le développement de l'immobilier dans les environs (RIVA, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, art. 5 n. 171; cf. arrêt TA AG WBE.2021.46 et WBE.2021.147 du 23 mars 2022 consid. 5.1).

Ce sont principalement les données juridiques qui seront déterminantes. Si, préalablement à toute construction, il aurait fallu obtenir une autorisation exceptionnelle, une modification du plan de zones, l'élaboration d'un plan d'équipement, de construction, de quartier ou d'aménagement, ou encore s'il aurait fallu procéder à un remembrement parcellaire, alors il se peut que la probabilité de réalisation ne soit pas suffisante (RIVA, art. 5 n. 171; cf. arrêt TA AG WBE.2021.46 et WBE.2021.147 du 23 mars 2022 consid. 5.1).

Le dernier élément déterminant est la question de savoir si le propriétaire aurait pu concrétiser par ses propres moyens l'usage qui lui a été retiré. Si la réponse est négative parce que la réalisation aurait dépendu de prestations de tiers (notamment de prestations de la collectivité à l'obtention desquelles le propriétaire ne pouvait faire valoir aucun droit), la probabilité de réalisation fait défaut. Toutefois, le fait que des collaborations, des autorisations ou des prestations auxquelles le propriétaire a droit soient dues par la collectivité ne suffit pas en soi à écarter cette probabilité de réalisation (RIVA, art. 5 n. 171; cf. arrêt TA AG WBE.2021.46 et WBE.2021.147 du 23 mars 2022 consid. 5.1).

S'agissant des circonstances de fait, les caractéristiques du terrain (par exemple sa topographie) et l'évolution du bâti (notamment le développement de l'urbanisation dans une autre direction ou la situation du bien-fonds en périphérie de la zone construite) peuvent s'opposer à admettre son usage futur prévisible (cf. arrêt TA AG WBE.2021.46 et WBE.2021.147 du 23 mars 2022 consid. 5.1).

4.3. En revanche, la question de savoir s'il existe une intention de construire le terrain litigieux est en principe sans pertinence dans les cas de déclassement (à la différence des cas de non-classement en zone à bâtir) (cf. ATF 113 Ib 318 consid. 3c). En effet, selon cette jurisprudence

ancienne, mais confirmée plusieurs fois par la suite, l'appréciation devait se fonder sur des critères uniquement objectifs (cf. arrêt TF 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 5.2; ATF 113 Ib 318 consid. 3c et 3d; arrêts TF 1C_653/2017 du 12 mars 2019 consid. 4.4, publié *in* ZBI 120/2019 p. 665; 1C_510/2009 du 14 juillet 2010 consid. 4.3; 1C_70/2008 du 22 juin 2009 consid. 6.2.4).

En particulier dans son arrêt 1C_653/2017 du 12 mars 2019 consid. 4.4, le Tribunal fédéral avait confirmé qu'en cas de déclassement d'un terrain précédemment sis en zone à bâtir conforme au droit fédéral, il n'était pas déterminant que le propriétaire nourrisse ou non une intention de construire dans un avenir proche. Dans cette mesure, le fait que les propriétaires fonciers concernés n'eussent jamais envisagé concrètement de construire sur la surface litigieuse n'était pas décisif. Ils n'étaient pas tenus de mettre en valeur le bien-fonds en question. On ne saurait non plus considérer que leur abstention traduisait un désintérêt de principe pour une construction.

Dans ce même arrêt, au consid. 3.5, le Tribunal fédéral avait en outre qualifié de discutable le déclassement de terrains à bâtir thésaurisés, dès lors que les cantons et les communes disposaient, depuis l'introduction de l'art. 15a LAT, d'un instrument efficace contre la thésaurisation des terrains à bâtir, et pouvaient impartir aux propriétaires un délai pour construire. Les propriétaires pouvaient avoir un intérêt légitime à ne pas construire immédiatement sur leur terrain et ils ne devaient pas s'attendre à ce que celui-ci fût déclassé en cas d'inexploitation, à tout le moins en l'absence d'une obligation correspondante de construire. Les plans d'affectation reposaient en effet sur des considérations d'ordre supérieur relatives au développement territorial recherché et ne sauraient être remis en cause en fonction des intentions de construire émanant de privés.

4.4.

4.4.1. Dans son arrêt 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 (arrêt Mellingen), le TF a souligné que, même une zone à bâtir conforme au droit fédéral n'est pas définitivement figée; elle peut et doit être adaptée à l'évolution des circonstances ainsi qu'aux modifications du cadre légal afin de répondre aux nouveaux besoins. Les propriétaires fonciers ne peuvent dès lors pas partir du principe que leur bien-fonds demeurera en permanence en zone à bâtir et qu'il pourra être construit (consid. 3.2).

Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a rappelé que, bien avant la révision de la LAT de 2012/2014, même en présence de mesures d'aménagement devant être qualifiées de déclassement, il convenait d'examiner si le droit de bâtir aurait pu être mis en œuvre dans un avenir proche avec une forte probabilité. Il relevait déjà à cette époque que, pour répondre à cette question, il y avait lieu de tenir compte des horizons de planification prescrits par la LAT (arrêt TF 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 3.4.1).

À cet égard, il a indiqué que l'arrêt publié aux ATF 131 II 728 consid. 2.6 se référait concrètement à l'horizon de planification de quinze ans, lequel correspond à l'art. 15 al. 1 LAT, selon lequel les zones à bâtir doivent être délimitées de manière à répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. Lorsque les terrains concernés ne sont pas bâtis, ou ne le sont que partiellement, au terme de ce laps de temps, leur propriétaire ne peut en principe plus se prévaloir d'une confiance légitime dans le fait que le fonds demeurera constructible à l'avenir. En d'autres termes, à l'échéance de ce délai de quinze ans, la collectivité publique est habilitée à redéfinir le contenu du droit de propriété attaché à la parcelle concernée (arrêt TF 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 3.4.1).

Ainsi, le propriétaire qui n'a entrepris, durant l'horizon de planification de quinze ans, aucune démarche concrète et objective en vue de la construction de son bien-fonds *ne saurait, en principe, prétendre à une indemnité fondée sur une expropriation matérielle en cas de déclassement ultérieur* (cf. arrêt TF 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 3.4.1).

Le Tribunal a toutefois finalement renoncé en l'espèce à trancher définitivement la question de la portée de l'horizon de planification de quinze ans en lien avec l'obligation d'indemniser dès lors que la condition de l'usage futur prévisible faisait défaut (cf. arrêt TF 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 3.4.3).

Cela étant, dans un arrêt subséquent, le Tribunal fédéral a formulé de manière moins stricte la problématique et ses conséquences, en mentionnant que l'horizon de planification de 15 ans, tel que prévu à l'art. 15 al. 1 LAT, "*pouvait jouer un rôle dans l'octroi, ou non*" d'une indemnisation pour expropriation matérielle (arrêt TF 1C_302/2023 du 28 octobre 2025 consid. 2.2 et 3.2). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a également laissé indécise la question, tout en relativisant une nouvelle fois les conséquences qu'un dépassement de cet horizon pouvait entraîner, en indiquant expressément que pouvait rester ouverte la question de savoir "*si et dans quelle mesure*" l'écoulement de l'horizon de planification selon l'art. 15 LAT s'opposait à un droit à une indemnisation en cas de déclassement (arrêt TF 1C_302/2023 du 28 octobre 2025 consid. 2.2).

4.4.2. Pour TRAJKOVA (Entschädigungslose Auszonung wegen fehlender Überbauungsabsicht ? *in* Jusletter du 12 mai 2025), le reproche adressé à la propriétaire d'être demeurée inactive pendant plus de 30 ans - soit bien au-delà de l'horizon de 15 ans susmentionné - et de ne pas pouvoir, de ce fait, se prévaloir du maintien de l'affectation de ses terrains en zone à bâtir ne peut - à juste titre - être légitimé que par l'existence d'une obligation légale de construire correspondante. Au demeurant, l'auteure souligne que le Tribunal fédéral lui-même a indiqué qu'il était discutable de déclasser des terrains à bâtir thésaurisés alors que les cantons et les communes disposent, depuis l'introduction de l'art. 15a LAT, d'un instrument efficace pour lutter contre la thésaurisation des terrains constructibles, à savoir la possibilité d'impartir aux propriétaires un délai pour réaliser la construction. Pour elle, en l'absence d'une telle obligation de bâtir, les propriétaires fonciers ne doivent pas s'attendre à un déclassement en cas de non-construction.

Pour BRÜCKNER (Tout déclassement ne fonde pas un droit à l'indemnisation du propriétaire, analyse de l'arrêt du TF 1C_275/2022, *in* Newsletter immodroit.ch, avril 2025), l'arrêt Mellingen laisse plusieurs questions ouvertes qui devront être traitées dans le cadre de futures procédures, à commencer par celle du délai dans lequel le propriétaire doit engager des démarches pour que le développement de son terrain soit jugé vraisemblable. Le délai de 15 ans dans lequel les plans d'affectation devraient être révisés semble une échéance à prendre en compte, mais ne doit non plus être absolu. Dès lors que la propriétaire concernée n'avait rien mis en œuvre, le Tribunal fédéral n'indique pas non plus à partir de quel niveau d'élaboration d'un projet sa vraisemblance devient suffisante pour justifier une indemnisation. Par ailleurs, le Tribunal fédéral rappelle que les circonstances concrètes de chaque cas d'espèce doivent être prises en compte, y compris des facteurs tiers.

Très critiques également, HOFSTETTER/REY (Materielle Enteignung und fehlende Bauabsicht, *in* BR 5/2025, ch. 1 et 2, p. 225) relèvent que, d'un point de vue systématique, il apparaît discutable de confier à la collectivité publique située au niveau étatique inférieur, à savoir la commune, qui est responsable dans la plupart des cantons de l'adoption et de la modification des plans d'affectation, le soin de déterminer le contenu du droit de propriété foncière. Cette question mérite une attention

particulière dans la mesure où la concrétisation de la Cst., et partant celle du contenu de la propriété foncière, relève en principe du législateur fédéral. Pour eux, il ne peut être remédié à l'inaction du propriétaire foncier quant à la réalisation d'une construction conforme à l'affectation de la zone que lui reproche le Tribunal fédéral par le dézonage du bien-fonds concerné, mais par le recours à l'obligation de construire prévue à l'art. 15a al. 2 LAT.

4.4.3. Pour la Cour, pour autant que l'arrêt Mellingen puisse être interprété comme une évolution de la jurisprudence relative à l'expropriation matérielle, bien que le Tribunal fédéral ait renoncé à sa publication aux ATF, sa portée a été relativisée par le Tribunal fédéral lui-même dans son arrêt subséquent du 28 octobre 2025 (cf. consid. 4.4.1 *in fine*).

En l'état, il n'apparaît pas possible de déduire de la première jurisprudence citée qu'un dépassement de l'horizon de planification de quinze ans exclurait à lui seul tout droit à indemnisation. Tant la jurisprudence la plus récente que la doctrine confirment au contraire que l'examen doit demeurer centré sur l'ensemble des circonstances concrètes du cas d'espèce, lesquelles constituent la clé de voûte de l'appréciation du caractère indemnisable ou non d'un déclassement.

Enfin, l'introduction de l'art. 46a LATeC, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, confirme que le législateur cantonal considère désormais l'obligation de construire comme l'instrument approprié pour lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir. Même si cette disposition n'est pas directement applicable au présent litige, dans la mesure où l'affectation des deux anciennes parcelles en zone à bâtir a été reconduite en 2012 et que le déclassement est intervenu en 2018, alors que la disposition n'était pas encore en vigueur, elle tend à démontrer que la seule absence de construction ne saurait revêtir une portée déterminante dans l'examen du droit à une indemnité pour expropriation matérielle. Elle constitue au contraire un indice supplémentaire en faveur d'une appréciation fondée sur l'ensemble des circonstances du cas concret.

4.5. En l'espèce, la parcelle litigieuse est construite sur la partie de l'ancien art. fff RF et libre de toute construction sur la partie déclassée correspondant à l'ancien art. eee RF. La nouvelle parcelle art. fff RF est située en ZC, à proximité de l'ancienne ville, dans un secteur bâti dense du centre de D._____. Il n'est pas contesté qu'elle est équipée et est desservie par les transports publics. Elle n'est pas assujettie à l'établissement ou à la modification d'un plan d'aménagement de détail ou de droit de bâtir. Aucun élément au dossier ne laisse penser qu'un remaniement parcellaire devrait intervenir, remaniement qui, au demeurant, a déjà eu lieu en 2013 avec la réunion des deux parcelles mentionnées ci-dessus. Enfin, les deux anciennes parcelles ont été maintenues en zone à bâtir dans la cadre de la planification de 2012, soit six ans avant le changement d'affectation.

Dans ces circonstances, force est d'admettre que la parcelle litigieuse se prêtait objectivement sans conteste à un usage futur prévisible; une construction n'est soumise *a priori* à aucune démarche qui pourrait ralentir la procédure de manière significative, telle que l'obtention d'une autorisation exceptionnelle ou de dérogations, ni ne doit recourir à des prestations de tiers, en particulier de la commune, pour lesquelles elle ne disposerait pas d'un droit. Reste qu'il n'existe en l'état aucun projet concret de construction, ce qui ne saurait être contesté.

Contrairement à ce qu'en pense l'autorité intimée, cet élément subjectif, tout comme d'ailleurs l'absence de financement y relatif, ne saurait toutefois suffire à lui seul pour nier la condition de l'usage futur prévisible, en raison en particulier de la situation de la parcelle, affectée à la zone à bâtir, qui plus est au centre-ville et aucunement localisée en bordure de la zone agricole, localisée dans un quartier bâti dense, dans lequel ne manquaient en soi que des espaces verts pour améliorer

la qualité de l'habitat, ainsi que le veut la Commune de D. _____ qui a souhaité intégrer des espaces verts favorables à la biodiversité dans son processus de densification, directement dans ses projets d'urbanisation, répondant ainsi aux objectifs du plan directeur cantonal (PDCant) et au plan directeur régional (cf. arrêt TC FR 602 2023 40 du 6 décembre 2023 consid. 6.2.2). Ainsi que l'a expressément relevé le Tribunal fédéral dans son arrêt 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 5.2, *il va de soi* d'affecter une telle parcelle non construite équipée située dans un secteur en grande partie déjà construit à une zone à bâtir *indépendamment des intentions subjectives de construire du propriétaire*. Il en va d'autant plus ainsi en l'espèce que la parcelle litigieuse est située dans une zone dense d'habitation dans laquelle ne subsistaient qu'un nombre restreint de parcelles encore non construites ou de surfaces libres de construction (cf. arrêt TC FR 602 2023 40 du 6 décembre 2023 consid. 6.2.3). De plus, ainsi qu'a pu le constater la Commission d'expropriation lors de son inspection des lieux, l'ancien art. eee RF est un terrain plat rectangulaire se prêtant particulièrement bien à la construction.

Partant, les éléments objectifs en lien avec la parcelle litigieuse sont tous favorables à un usage futur prévisible. Le fait que le propriétaire n'ait pas construit la parcelle depuis plus de 15 ans ne saurait y faire obstacle. Il est au demeurant souligné qu'en particulier dans le contexte précité (parcelle/s en zone à bâtir en plein centre-ville dans une commune non surdimensionnée dont l'affectation en zone à bâtir a été reconduite six ans avant la nouvelle affectation), le fait de tabler sur l'horizon à 15 ans paraît contraire au principe de la bonne foi.

Dans les circonstances de l'espèce, force est dès lors d'admettre que la condition de l'usage futur prévisible doit, partant, être tenue pour remplie de manière très certaine, contrairement à ce qu'a retenu la Commission d'expropriation.

5.

Cela étant, reste à savoir si la nouvelle affectation constitue une expropriation matérielle.

5.1. L'autorité qui impose une interdiction totale de construire sur un bien-fonds prive en principe son propriétaire d'une faculté essentielle découlant du droit de propriété. En revanche, l'adoption de règles d'affectation qui limitent, même de manière importante, les types de constructions admissibles n'est pas considérée comme une atteinte constitutive d'expropriation matérielle, si une utilisation favorable et économiquement raisonnable de l'immeuble demeure possible (ATF 123 II 481 consid. 6d). La date déterminante pour l'évaluation de ces possibilités d'utilisation est celle de l'entrée en vigueur de la restriction (arrêt TF 1A.73/2005 du 11 août 2005 consid. 3.2.2; ATF 121 II 417 consid. 3a; 119 Ib eee consid. 3a).

La question de savoir si une mesure produit des effets assimilables à une expropriation s'apprécie en principe en tenant compte du bien-fonds dans son ensemble. Le Tribunal fédéral a maintenu ce principe également dans sa jurisprudence en matière d'interdictions partielles de construire grevant une parcelle (cf. arrêts TF 1A.73/2005 du 11 août 2005 consid. 3.2.2; 1A.62/1996 du 21 août 1996 consid. 4c/bb *in* ZBI 98/1997 p. 368), de mesures de protection du patrimoine (cf. arrêts TF 1C_725/2013 du 8 avril 2015 consid. 3.5 *in* ZBI 117/2016 p. 557; 1C_487/2009 du 10 août 2010 consid. 2.2; 1A.19/2004 du 25 octobre 2004 consid. 2.2 *in* ZBI 107/2006 p. 41) ainsi que de diminutions des possibilités de construire (*Abzonung*; cf. arrêt TF 1C_349/2011 du 9 janvier 2012 consid. 3.5) (arrêt TF 1C_653/2017 du 12 mars 2019 consid. 3.2).

5.2. Il n'y a pas d'atteinte ouvrant droit à indemnité lorsque la parcelle conserve une utilisation conforme à son affectation, économiquement raisonnable et adéquate. Des modifications, dictées par l'intérêt public, de la mesure d'utilisation admissible, avec maintien d'une possibilité de bâtir raisonnable, ne font pas naître d'obligation d'indemniser à la charge de la collectivité (arrêt TF 1C_653/2017 du 12 mars 2019 consid. 3.2; cf. ATF 123 II 481 consid. 6c et 6d; arrêt TF 1C_349/2011 du 9 janvier 2012 consid. 3.5). La réponse à cette question dépendra en première ligne de celle de savoir quels attributs demeurent au propriétaire après la restriction. L'examen porte sur le genre d'utilisation possible du bien-fonds et des bâtiments existants ainsi que son ampleur, de même que sur le fait de savoir si, malgré l'atteinte, l'utilisation peut encore être modifiée et améliorée (RIVA, art. 5 n. 210).

Le Tribunal fédéral refuse de fixer de manière schématique le seuil de l'obligation d'indemniser sur la base d'un pourcentage déterminé de diminution de valeur. Il exige une appréciation globale des circonstances du cas concret (cf. ATF 112 Ib 263 consid. 4). Dans sa pratique, il a considéré que le fait qu'un bien-fonds soit grevé d'une interdiction de construire portant sur un tiers de sa surface, ou subisse une moins-value correspondante, ne constitue pas un état de fait assimilable à une expropriation lorsque les propriétaires peuvent encore utiliser leur parcelle, après l'intervention, d'une manière appropriée, économiquement raisonnable et adéquate (cf. arrêts TF 1C_653/2017 du 12 mars 2019 consid. 3.2; 1C_349/2011 du 9 janvier 2012 consid. 3.5; 1C_487/2009 du 10 août 2010 consid. 6.5).

La jurisprudence a ainsi nié l'existence d'une obligation d'indemniser dans les cas suivants: une réduction du volume utile des constructions (ATF 97 I 632), une diminution des possibilités de construire (ZBI 86/1985 p. 211), une diminution de l'indice d'utilisation du sol de 0,8 à 0,6 (ATF 114 Ib 112 consid. 6b), une restriction des possibilités d'utilisation résultant de nouvelles lignes de construction et de nouveaux alignements altimétriques entraînant une perte d'usage d'environ un tiers (ZBI 98/1997 p. 368) et une réduction de l'indice de masse de 1,9 à 1,6 (sur deux niveaux) (arrêt TF 1C_349/2011 du 9 janvier 2012 consid. 3.6). Le passage de la zone d'habitation à la zone artisanale n'a pas été retenu non plus comme justifiant une indemnisation (ATF 123 II 481 consid. 10; cf. ég. arrêt TF 1C_349/2011 du 9 janvier 2012 consid. 3.5 *in fine*).

Toutefois, en cas de *déclassement*, la limite entre une atteinte donnant lieu à indemnisation et une atteinte n'en donnant pas lieu ne saurait être fixée de manière simple à un tiers de la diminution de la valeur du terrain (arrêts TF 1C_653/2017 du 12 mars 2019 consid. 3.2; 1C_473/2017 du 3 octobre 2018 consid. 2.6 et 2.7).

Le Tribunal fédéral a admis un *déclassement* et octroyé une indemnité, s'agissant d'un bien-fonds situé en zone industrielle selon le PAZ de 1986, conforme à la LAT, nouvellement affecté à la zone de délaçement par suite de la modification des zones en 1998 pour correspondre au nouveau plan directeur cantonal (ATF 131 II 728). Dans un arrêt plus récent (arrêt TF 1C_473/2017 du 3 octobre 2018), il a également retenu qu'il y avait lieu d'indemniser les propriétaires de biens-fonds affectés à la zone de dégagement de type C (secteur de détente particulier destiné à un terrain de sport et à une piscine de plein air) reclassés dans la zone de détente particulière EC III (secteur de jardins familiaux).

Enfin, précisons que, pour déterminer si un bien-fonds conserve une utilisation conforme à son affectation, économiquement raisonnable et adéquate, il convient exceptionnellement de ne pas se fonder sur l'ensemble de la parcelle, mais sur certaines de ses parties seulement. Il en va notamment ainsi lorsque ces parties doivent se voir reconnaître un sort autonome dans la planification et qu'elles

pourraient, sans difficulté particulière, être détachées du fonds principal, faire l'objet d'un morcellement cadastral et être aliénées séparément (arrêts TF 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 4.1; 1C_653/2017 du 12 mars 2019 consid. 3.4, publié *in* ZBI 120/2019 p. 665). Appliquer au contraire systématiquement le critère de la superficie totale du bien-fonds pour déterminer la moins-value aurait pour conséquence que l'obligation d'indemniser dépendrait de manière plus ou moins fortuite de la structure de la propriété et du découpage parcellaire. Les propriétaires de grandes parcelles devraient alors, de manière générale, supporter sans indemnité des restrictions partielles à bâtir plus importantes que les propriétaires de parcelles plus petites. C'est pourquoi le Tribunal fédéral a précisé qu'il convenait de tenir compte des circonstances particulières du cas d'espèce (cf. arrêt TF 1C_653/2017 du 12 mars 2019 consid. 3.3 et les références).

5.3. En l'espèce, l'autorité intimée a retenu que l'affectation d'une partie de la parcelle en ZIG II tenait du déclassement, par opposition à un refus de classement.

5.3.1. Il ressort du rapport explicatif du dossier d'adaptation du PAL aux conditions d'approbation formulées par la DIME le 19 décembre 2012 que le PAL de D. _____ approuvé en 2012 présentait une zone à bâtir destinée à l'habitat bien dimensionnée et que, dès lors, les conditions d'approbation ne concernaient pas ce point. Les modifications des zones à bâtir destinées à l'habitat intervenues toutefois dans le cadre du dossier d'adaptation sont mineures; elles n'ont pas d'impact sur le dimensionnement de la zone à bâtir. Par ailleurs, le dimensionnement de cette dernière pour l'habitat s'est conformé au projet d'agglomération Mobul, pour lequel un dimensionnement strict a été effectué. Dans sa décision d'approbation du 19 décembre 2012, la DIME avait en effet admis que la commune avait mis en place une politique de gestion mesurée du sol et que le dimensionnement de la zone à bâtir respectait les critères définis dans le PDCant, partant, également ceux de la LAT.

Dans ces conditions, force est d'admettre, avec les parties, que la nouvelle affectation d'une partie de la parcelle fff RF constitue bel et bien un déclassement.

5.3.2. Reste à savoir si cette affectation prive les propriétaires d'une faculté essentielle découlant du droit de propriété devant entraîner le versement d'une indemnité.

La parcelle, affectée jusqu'alors en ZC et située en plein centre-ville, même si pas en vieille-ville, à compter de 2002 à tout le moins, est devenue en grande partie une zone d'intérêt général, qualifiée de zone verte et de zone de détente.

Selon l'art. 115 du règlement communal d'urbanisme (RCU), la zone d'intérêt général I est destinée aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique et à ceux privés destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public (al. 1). La zone d'intérêt général II est destinée à des équipements collectifs, socioculturels et de délasserment en plein air (tels places, parcs, etc.), et au cimetière. Les constructions en relation avec ces équipements sont autorisées (al. 2). D'après l'art. 118 RCU, la zone d'intérêt général I a un indice de masse maximal de $5.0 \text{ m}^3/\text{m}^2$ alors que pour la zone d'intérêt général II, cette valeur est réduite à $2.0 \text{ m}^3/\text{m}^2$.

Force est de constater que la nouvelle affectation en ZIG II d'une partie de la parcelle art. fff RF prive manifestement les propriétaires d'une faculté essentielle découlant du droit de propriété. La ZIG II restreint de manière importante les facultés de construire: elle ne prévoit que des équipements en plein air, places, parcs et cimetière. Selon le rapport explicatif selon l'art. 47 OAT, *"compte tenu de la centralité du site, de sa situation 'en cœur d'îlot', le potentiel de parc public est important. Cet*

espace offrira aux habitants du quartier un espace vert, central et calme, en complémentarité des grands parcs destinés aux habitants de la ville" (rapport précité, p. 35). Il ne fait dès lors aucun doute que la ZIG II exclut en réalité les constructions telles qu'elles sont possibles en zone de centre en particulier, y compris les bâtiments privés destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public que permet au contraire d'ériger quant à elle la ZIG I. Bien qu'elle n'ait pas, en tant que telle, rendu le fonds globalement inconstructible, l'affectation en ZIG II empêche dès lors la construction à titre privé par les propriétaires de la partie de la parcelle visée (cf. ATF 149 II 368 consid. 3.6.3).

Cela étant, si la nouvelle affectation confine à une interdiction totale de construire et à une atteinte essentielle au droit de bâtir, elle ne vise pas la parcelle dans son entier. Toutefois, selon la jurisprudence, il est possible de considérer uniquement la partie de la parcelle déclassée lorsqu'elle peut sans difficulté particulière être détachée, faire l'objet d'un remaniement parcellaire et être aliénée séparément. Or, il se justifie de procéder de la sorte en l'espèce, étant rappelé que la parcelle art. fff RF est précisément composée des anciens art. fff et eee RF dont le père des recourants avait fait l'acquisition de manière séparée et qui ont été réunis en 2013 seulement. Par ailleurs, la partie déclassée présente une surface de 1'694 m². Sa forme rectangulaire et sa localisation se prêtent on ne peut mieux à la construction et, partant, à la vente. La perte en termes de constructibilité est en outre très importante dès lors que la ZC permet une densification intense, ne prévoyant aucun indice brut d'utilisation du sol ni d'indice d'occupation du sol, seules la profondeur et la hauteur totale des bâtiments étant limitées. Dans ces circonstances, force est de considérer que ses propriétaires peuvent se prévaloir d'une atteinte essentielle au droit de bâtir constituant une expropriation matérielle.

Quoi qu'il en soit, si l'appréciation devait se faire globalement en tenant compte de l'entier de la parcelle, relevons que cette dernière fait 3'338 m², ce qui est en soi considérable au centre-ville, et que la nouvelle affectation ne vise pas moins de la moitié de la propriété (bien plus que le tiers dont le Tribunal fédéral dit qu'il ne suffit pas pour prétendre à une indemnité). Quant à l'autre partie, toujours en ZC, d'une surface de 1'644 m², si elle présente en soi toujours une dimension respectable, surtout en plein centre-ville, elle est d'ores et déjà bâtie et comporte un bâtiment de plusieurs appartements d'une surface de 308 m² ainsi qu'un garage collectif de 127 m². Malgré le potentiel de constructibilité important que conserve cette partie de la parcelle, ainsi que l'a constaté la Commission, il y a fort à penser qu'il y aurait lieu de détruire le bâtiment existant et le garage pour "compenser" la perte de l'ancien art. eee RF affecté à la ZIG II. Dans ces circonstances, on ne peut pas retenir, à l'instar de la Commission d'expropriation, que la parcelle conserve une utilisation favorable et économiquement raisonnable.

6.

Force est quoi qu'il en soit d'admettre que les recourants subissent, du fait de la nouvelle affectation, un sacrifice particulier incompatible avec l'égalité de traitement.

6.1. Il y a sacrifice particulier lorsque l'atteinte ne présente pas en elle-même une gravité particulière, mais qu'elle frappe un propriétaire foncier unique ou certains propriétaires fonciers de manière sensiblement plus lourde que l'ensemble des autres propriétaires, de sorte qu'il serait incompatible avec le principe de l'égalité de traitement de leur imposer cette charge sans indemnisation (arrêts TF 1A.19/2004 du 25 octobre 2004 consid. 3.2; 1C_487/2009 du 10 août 2010 consid. 7).

L'importance du sacrifice justifiant le droit à une indemnité ne peut être défini de manière générale. Cette notion n'est pas dénuée de valeur, car elle contribue à éviter des inégalités de traitement choquantes. On peut donner comme exemple une mesure de protection frappant dans une rue un immeuble qui, comme les immeubles voisins, pourrait être construit ou reconstruit sur plusieurs étages. Une telle restriction équivaldrait à une servitude imposée à un seul propriétaire en faveur de la collectivité. Elle pourrait aussi faire l'objet d'une expropriation formelle. Si l'application de la législation concernant la protection des monuments historiques conduit en pareil cas à une importante moins-value de l'immeuble et si cette moins-value n'est pas compensée de manière convenable par des contributions publiques ou d'autres mesures analogues, une indemnité pour expropriation matérielle en raison du sacrifice particulier ne sera alors pas exclue (ATF 108 Ib 352 consid. 4a).

6.2. En l'espèce, parmi les autres propriétaires alentour dont les parcelles sont aussi affectées à la ZC, les recourants sont les seuls, mis à part un autre propriétaire dont la parcelle est située à proximité, à se trouver confrontés, pour des motifs d'intérêt public tendant à prévoir des zones vertes dans les quartiers denses de la ville, à la situation de ne plus pouvoir ériger de constructions sur plus de la moitié de leur parcelle. A l'évidence, ils subissent un sacrifice considérable par rapport aux propriétaires voisins, incompatible avec l'égalité de traitement. Pour ce motif aussi, s'il fallait admettre que la mesure de planification n'entraîne qu'une atteinte de moindre importance sur le droit de bâtir et que son utilisation demeure économiquement raisonnable, il y aurait quoi qu'il en soit lieu de verser aux recourants une indemnité pour expropriation matérielle sous ce dernier angle.

7.

7.1. Sur le vu de tout ce qui précède, le recours, bien fondé, doit être admis et la décision attaquée annulée. La cause est dès lors renvoyée à la Commission d'expropriation pour calcul de l'indemnité pour expropriation matérielle.

Dans ces circonstances, il peut être renoncé à la tenue des débats publics demandés.

7.2.

7.2.1. En matière de frais et dépens, la LEx/FR contient des règles spéciales qui dérogent aux dispositions générales du CPJA. Ainsi, selon l'art. 119 al. 2 Lex/FR, les frais et dépens relatifs à toute procédure de recours sont mis à la charge des parties conformément aux règles des art. 104 ss CPC. En vertu de l'art. 106 al. 1 1^{ère} phr. CPC, les frais sont mis à la charge de la partie succombante. L'art. 133 CPJA en particulier n'est pas applicable (cf. arrêt TC FR 602 2021 153 du 2 août 2024 consid. 6; TA FR 2A 1995 23 du 7 novembre 1995 consid. 6).

En cas de recours, les frais sont fixés par l'autorité de recours (art. 138 en lien avec l'art. 124 al. 1 LEx/FR). Conformément à l'art. 6 al. 1 du tarif cantonal du 26 février 1985 des frais de procédure en matière d'expropriation (RSF 76.16), les frais de procédure sont arrêtés sur la base du tarif 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; cf. arrêts TC FR 602 2018 81 du 2 avril 2019 consid. 7.1; 602 2017 122 du 19 novembre 2018 consid. 6.1).

7.2.2. En l'occurrence, les recourants obtenant gain de cause, il n'est pas perçu de frais de procédure de leur part. Les frais de procédure sont mis à la charge de la commune, quand bien même elle ne s'est pas exprimée, dès lors qu'elle succombe et que la répartition obéit aux principes

du CPC, à l'exclusion du CPJA. De même, il y a lieu de faire supporter une part des frais de justice à la Commission d'expropriation qui succombe également. Dans les circonstances de l'espèce, il se justifie toutefois de faire supporter à parts égales par la commune et par l'autorité intimée les frais de procédure, fixés à CHF 3'500.-, soit CHF 1'750.- à chacune d'entre elles.

7.2.3. Dès lors qu'ils ont obtenu gain de cause et qu'ils ont fait appel aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts, les recourants ont droit à une indemnité de partie. La liste de frais produite le 12 août 2026 par leur mandataire comptabilise 45 heures et 45 minutes, soit CHF 11'437.50 d'honoraires, auxquels s'ajoutent les débours par CHF 45.- ainsi que la TVA au taux de 8,1 % de CHF 930.10, pour un total de CHF 12'412.60.

Elle est mise à la charge de la Ville de D._____ et de la Commission d'expropriation qui succombent toutes deux, à raison de moitié chacune, soit CHF 6'206.30.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est admis et la décision attaquée annulée.

Partant, la cause est renvoyée à la Commission d'expropriation pour calcul de l'indemnité pour expropriation matérielle et décision.
- II. Les frais de justice, fixés à CHF 3'500.- sont mis à la charge de la Ville de D. _____ et de la Commission d'expropriation par moitié, à raison de CHF 1'750.- à chacune d'entre elles.
- III. L'avance de frais de CHF 3'500.- est restituée aux recourants.
- IV. Il est alloué aux recourants une indemnité de partie de CHF 12'412.60, y compris CHF 930.10 au titre de la TVA, à la charge, à raison de moitié, soit CHF 6'206.30, y compris CHF 465.05 au titre de la TVA, de la Ville de D. _____, et, à raison de l'autre moitié, soit CHF 6'206.30, y compris CHF 465.05 au titre de la TVA, de la Commission d'expropriation (Direction de la sécurité, de la justice et du sport), à verser directement en main de Me Christophe Claude Maillard.
- V. 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 justice 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 17 août 2026/ape

La Présidente suppléante

Le Greffier-stagiaire