

Tribunal fédéral – 2C_107/2025
II^e Cour de droit public
Arrêt du 27 février 2026

Bundesgericht – 2C_107/2025
II. öffentliche Abteilung
Urteile vom 27. Februar 2026

Propriété / possession
Eigentum / Besitz

Responsabilité des
collectivités publiques ;
protection de la bonne foi
dans les relations avec
l'Etat
*Staatshaftung ;
Vertrauensschutz im
Verhältnis zum Staat*

art. 5, 9 Cst.
Art. 5, 9 BV



Protection de la bonne foi dans les relations avec l'Etat (art. 5 al. 3 et 9 Cst.) – Rappel des principes (consid. 4.1). En l'espèce, la responsabilité de la Commune est engagée car elle a remis une attestation erronée de l'affectation d'une parcelle, laquelle indiquait que l'entier de la surface se trouvait en zone à bâtir alors que la majorité de la parcelle était située dans la zone agricole. Le fait que la délivrance de ce type d'attestation ait été conçu comme une véritable tâche de contrôle de l'affectation au moment d'une division parcellaire apparaît essentiel ; l'autorité ne saurait dès lors se dédouaner au motif que la propriétaire aurait pu en vérifier le contenu (consid. 4.5.3). L'intérêt supérieur à la séparation du territoire bâti et non bâti doit l'emporter sur l'intérêt du propriétaire à voir l'entier de sa parcelle affectée en zone à bâtir. Seule une indemnisation peut donc entrer en ligne de compte (consid. 4.4).

Vertrauensschutz im Verhältnis zum Staat (Art. 5 Abs. 3 und 9 BV) – Wiederholung der Grundsätze (E. 4.1). Vorliegend haftet die Gemeinde, weil sie eine unrichtige Bescheinigung über die Zonenzugehörigkeit einer Parzelle ausgestellt hat, in der angegeben war, die gesamte Fläche befände sich in der Bauzone, obschon der grössere Teil der Parzelle in der Landwirtschaftszone lag. Wesentlich ist, dass diese Bescheinigung als eigentliche Kontrollaufgabe der Zonenzuteilung anlässlich einer Parzellenteilung konzipiert ist ; die Behörde kann sich daher nicht damit entlasten, die Eigentümerin hätte deren Inhalt überprüfen können (E. 4.5.3). Das übergeordnete Interesse an der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände überwiegt das Interesse der Eigentümerin daran, ihre gesamte Parzelle der Bauzone zugewiesen zu sehen. Nur eine Entschädigung fällt deshalb in Betracht (E. 4.4).

Composition

Mmes et M. les Juges fédéraux
Aubry Girardin, Présidente,
Donzallaz et Ryter.
Greffière : Mme Meyer.

Participants à la procédure

A. SA,
représentée par Me João Lopes, avocat,
recourante,

contre

Commune de Torny,
route de Pré-Pury 46, 1749 Middel,
représentée par Me Pauline Robatel, avocate,

Objet

Responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents, acte illicite et bonne foi,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'État de Fribourg, le Cour administrative, du 6 janvier 2025 (601 2024 74).

Faits :

A.

A. SA (ci-après: la Société) est active dans l'achat de terrains et la construction d'immeubles.

A.a. La parcelle de la Commune de Torny, dans le canton de Fribourg (ci-après: la Commune), inscrite au registre foncier sous le numéro 657 (ci-après: parcelle ou immeuble RF 657), est partiellement affectée à la zone à bâtir, la majorité de sa surface se trouvant en zone agricole.

En 2015, la Commune a mis à l'enquête publique un projet de révision de son plan d'aménagement local, qui ne prévoyait aucune modification de l'affectation de la parcelle RF 657. L'autorité cantonale compétente a partiellement approuvé cette nouvelle planification le 3 mai 2017. Son refus et les réserves formulées ne concernaient pas la parcelle RF 657.

A.b. À l'automne 2017, la Société et les propriétaires de la parcelle RF 657 ont convenu de diviser celle-ci en deux parties, afin que la Société puisse acquérir l'immeuble nouvellement constitué, portant le numéro 929 au registre foncier (ci-après: parcelle ou immeuble RF 929).

Pour répondre aux exigences de la législation cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions applicables aux divisions de parcelles situées en zone à bâtir, la Société a mandaté, à titre privé, un géomètre, afin que celui-ci procède à la division de la parcelle RF 657, après avoir consulté au préalable la Commune.

La Commune a remis au géomètre de la Société un document intitulé "Attestation selon art. 53 ReLATeC", daté du 21 décembre 2017. Ce document indiquait notamment que, selon le plan d'aménagement local communal mis à l'enquête publique du 21 mai au 26 octobre 2015, l'immeuble RF 657, avant division, était situé entièrement en zone à bâtir.

Après avoir reçu l'"attestation" de la Commune du 21 décembre 2017, le géomètre breveté a établi le plan de division de l'immeuble RF 657, permettant la création de la nouvelle parcelle RF 929.

Par acte de vente authentique du 13 février 2018, la Société a acquis le nouvel immeuble RF 929. Cet acte de vente mentionnait que l'immeuble vendu se situait en zone à bâtir.

Sur demande de la Société, un expert immobilier a effectué une estimation de l'immeuble RF 929. Le rapport d'expertise du 1er mars 2018 indiquait que cet immeuble se trouvait en zone à bâtir. Il contenait toutefois une carte montrant que la parcelle était partiellement affectée en zone agricole.

A.c. Le 25 juillet 2018, la Société a déposé une demande préalable de permis de construire. Le 9 octobre 2018, le Service cantonal des constructions et de l'aménagement du canton de Fribourg (ci-après: le Service cantonal) a rendu un préavis de synthèse négatif au motif que le projet avait son assise en grande partie en zone agricole.

Le 12 mars 2019, la Société a invalidé le contrat de vente du 13 février 2018 pour cause d'erreur, en raison de l'affectation de la parcelle en grande partie en zone agricole. Elle a également invoqué la garantie pour les défauts.

Par la suite, les immeubles RF 929 et 657 ont été réunis à nouveau.

B.

Le 10 octobre 2019, la Société a déposé devant la Commune une demande en indemnité pour le dommage subi en raison de l'attestation erronée du 21 décembre 2017. Elle concluait au versement de la somme de 698'615 francs (art. 105 al. 2 LTF).

Pour régler le litige à l'amiable, la Commune a modifié son plan d'aménagement local afin d'affecter l'entier de la parcelle RF 657 à la zone à bâtir. La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement du canton de Fribourg a toutefois refusé d'approuver cette modification du plan. Cette décision n'a pas été contestée.

Malgré la reprise de l'instruction de la demande en indemnité, la Commune n'avait toujours pas statué en fin d'année 2023. La Société a alors déposé un recours pour déni de justice devant le Préfet de la Glâne du canton de Fribourg, qui, par décision incidente du 8 janvier 2024, a enjoint à la Commune de statuer d'ici au 29 février 2024, délai prolongé au 30 avril 2024 par décision incidente du 8 mars 2024.

B.a. Par décision du 30 avril 2024, la Commune a déclaré la demande d'indemnité de la Société irrecevable, au motif que celle-ci avait eu connaissance de l'affectation partielle de l'immeuble RF 657 en zone à bâtir au plus tard lors de la réception de l'expertise immobilière du 1er mars 2018, de sorte que le délai de péremption d'une année était échu lors du dépôt de la demande d'indemnité. La Commune a également retenu que la Société ne pouvait être protégée dans sa bonne foi car elle avait les compétences pour procéder à un contrôle de l'attestation du 21 décembre 2017 et déceler l'erreur de la Commune.

B.b. La Société a contesté cette décision devant le Tribunal cantonal du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal cantonal). Elle concluait, en substance, à ce que la pleine et entière responsabilité de la Commune soit reconnue, ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de 869'162 fr. 50. Le Tribunal cantonal a traité de la cause au fond, après avoir exposé que, malgré l'irrecevabilité mentionnée dans le dispositif de la décision communale, la motivation de celle-ci relevait du fond, tant concernant la question de la péremption de la prétention de la Société que s'agissant de la protection de sa bonne foi. Le Tribunal cantonal a rejeté le recours par arrêt du 6 janvier 2025. Il a retenu que la responsabilité de la Commune ne saurait être engagée faute d'acte illicite, ce qui rendait inutile l'examen de la péremption de sa prétention. En outre, la Société ne pouvait être protégée dans sa bonne foi pour deux motifs. D'une part, le Tribunal cantonal a considéré que les indications concernant l'affectation de la parcelle étaient adressées au géomètre et non pas à la Société, qui ne pouvait dès lors s'en prévaloir. D'autre part, il a estimé que la Société aurait pu déceler immédiatement l'erreur de la Commune.

C.

La Société dépose un recours en matière de droit public contre l'arrêt du Tribunal cantonal du 6 janvier 2025. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, principalement, à l'annulation de cet arrêt et au renvoi de la cause du Tribunal cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants. à titre subsidiaire, elle sollicite le renvoi de la cause au Tribunal cantonal pour qu'il analyse toutes les conditions de la responsabilité de la Commune et procède au calcul du dommage. Plus subsidiairement, elle requiert la réforme de l'arrêt attaqué en ce sens que la pleine et entière responsabilité de la Commune est reconnue dans le dommage qu'elle lui a causé en raison des fausses indications contenues dans l'attestation du 21 décembre 2017 et qu'elle est astreinte à lui verser la somme de 869'162 fr. 50 avec intérêt à 5 % l'an dès le 4 avril 2018.

Il ressort de la réponse de la Commune qu'elle considère que le recours doit être rejeté. Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours portés devant lui (**ATF 150 I 174** consid. 1; **150 II 346** consid. 1.1).

1.1. Le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF), qui concerne la responsabilité étatique de la Commune. Il s'agit d'une cause de droit public (cf. art. 82 let. a LTF), ne relevant d'aucun des domaines juridiques dans lesquels la voie du recours en matière de droit public est exclue en application de l'art. 83 LTF (cf. arrêt 2C_635/2024 du 16 septembre 2025 consid. 1.1), et qui dépasse largement la valeur litigieuse minimale de 30'000 fr. prévue à l'art. 85 al. 1 let. a LTF, de sorte que cette voie de droit est en principe ouverte.

1.2. Selon l'art. 42 al. 1 LTF, les mémoires de recours au Tribunal fédéral doivent indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signés. L'art. 42 al. 2 LTF exige que la partie recourante discute les motifs de la décision entreprise et indique précisément en quoi elle estime que l'autorité précédente a méconnu le droit (**ATF 140 III 86** consid. 2). Pour satisfaire à cette exigence, il lui appartient de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse; la motivation doit en particulier être topique, c'est-à-dire se rapporter à la question juridique tranchée par l'autorité cantonale (**ATF 148 IV 205** consid. 2.6). Lorsque la décision querellée repose sur une double motivation dont chaque pan est indépendant et suffit à sceller l'issue de la procédure cantonale, il importe, sous peine d'irrecevabilité, de discuter chacune de ces deux motivations (cf. **ATF 149 III 318** consid. 3.1.3; **142 III 364** consid. 2.4; arrêt 2C_163/2025 du 8 septembre 2025 consid. 1.3.1).

Dans l'arrêt entrepris, l'instance précédente a considéré que la recourante ne pouvait pas prétendre au versement d'une indemnité par la Commune, que ce soit sous l'angle de la loi du canton de Fribourg du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp/FR; RSF 16.1), ou sous celui du droit à la protection de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst.), dont deux conditions n'étaient pas réunies. La recourante conteste ces différents aspects, de sorte que son recours répond aux exigences de l'art. 42 al. 2 LTF.

1.3. Pour le surplus, le recours a été interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF), par la Société destinataire de l'arrêt attaqué, qui a un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification (art. 89 al. 1 LTF). Il convient donc d'entrer en matière.

2.

2.1. Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF). Le recours devant le Tribunal fédéral ne peut en revanche pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que son application consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (**ATF 150 I 50** consid. 3.2.7; **147 I 433** consid. 4.2; **146 II 367** consid. 3.1.5) ou contraire à un autre droit constitutionnel (**ATF 145 I 108** consid. 4.4.1; **138 I 225** consid. 3.1). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, le Tribunal fédéral n'examine toutefois le moyen tiré de la violation de droits fondamentaux, y compris en lien avec l'application de dispositions de droit cantonal, que si ce grief a été invoqué et motivé par la partie recourante, c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée (**ATF 150 V 340** consid. 2; **150 I 154** consid. 2.1; **145 V 304** consid. 1.2).

2.2. Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. à défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge

de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (**ATF 150 II 346** consid. 1.6; **149 II 337** consid. 2.3; **148 I 160** consid. 3).

3.

Le litige porte sur le point de savoir si, en raison des indications erronées données au géomètre mandaté par la recourante concernant l'affectation en zone à bâtir de la parcelle RF 657 (avant division), la Commune doit indemniser la recourante pour les différentes dépenses engagées à la suite de l'achat d'une partie de cette parcelle (après division) en vue de réaliser un projet de construction et pour le gain manqué lié à la renonciation à l'acquisition d'une autre parcelle.

4.

La recourante fait valoir que le Tribunal cantonal aurait dû lui octroyer une indemnité en application du droit à la protection de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst.). Elle soutient que c'est à tort que l'instance précédente a nié qu'elle avait reçu, dans le document intitulé "attestation selon art. 53 ReLATeC", des assurances de la Commune quant à l'affectation en zone à bâtir de la totalité de la parcelle RF 657 de nature à justifier un dédommagement résultant du droit à la protection de la bonne foi.

4.1. En droit public, le principe de la bonne foi est explicitement consacré par l'art. 5 al. 3 Cst., en vertu duquel les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, lequel est consacré à l'art. 9 *in fine* Cst., dont le Tribunal fédéral contrôle librement le respect (**ATF 147 IV 274** consid. 1.10.1).

Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (**ATF 150 I 1** consid. 4.1; **148 II 233** consid. 5.5.1; **146 I 105** consid. 5.1.1).

Lorsque les conditions de la protection de la bonne foi sont réalisées, mais qu'un intérêt public supérieur l'emporte sur l'intérêt du particulier, celui-ci peut se voir refuser l'avantage contraire à la réglementation en vigueur, qui est alors remplacé par une indemnisation (**ATF 101 Ia 328** consid. 6c; arrêts 1C_400/2016 du 24 mars 2017 consid. 2.2; 2C_960/2013 du 28 octobre 2014 consid. 3.5.1; cf. également arrêts 2C_362/2022 du 7 février 2023 consid. 5.1; 2C_444/2015 du 4 novembre 2015 consid. 3.1).

4.2. Pour apprécier si les conditions de la protection de la bonne foi sont réunies dans le cas d'espèce, il convient d'exposer préalablement la teneur de l'art. 53 al. 1 du règlement du canton de Fribourg du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC/FR; RSF 710.11).

L'art. 53 al. 1 ReLATeC prévoit, sous le titre "modification de limites et division de parcelle", que "lors de l'établissement du verbal de modification ou de division d'une parcelle en zone à bâtir, l'ingénieur-e géomètre breveté-e s'assure du respect des prescriptions de zones et des règles de construction. à cet effet, il ou elle consulte au préalable la commune".

4.3. Dans l'arrêt entrepris, l'instance précédente a considéré que la Commune avait certes indiqué de manière erronée, dans le document intitulé "attestation selon art. 53 ReLATeC" que, selon le plan d'aménagement local communal, la parcelle RF 657, avant division, était située entièrement en zone à bâtir. Malgré le caractère erroné de cette information, le Tribunal cantonal a estimé que les conditions de la protection de la bonne foi n'étaient pas remplies pour deux raisons.

D'une part, les juges cantonaux ont considéré que l'attestation litigieuse avait été rédigée à l'attention exclusive du géomètre breveté, et non de la recourante, qui n'avait ainsi jamais reçu elle-même de garantie individuelle et concrète directe de la part de la Commune et ne pouvait se fonder sur des informations données à une autre personne.

D'autre part, l'instance précédente a retenu qu'en raison de la foi publique des plans mis à l'enquête, la recourante aurait dû se rendre compte que l'indication de la Commune quant à l'affectation entièrement en zone à bâtir de l'immeuble RF 657 avant division ne pouvait être qu'une erreur. Le contenu du portail géographique aurait aussi dû interpeller la recourante.

La recourante conteste cette double motivation, de sorte qu'il convient d'examiner son grief (cf. *supra* consid. 1.2).

4.4. Il y a lieu de souligner, préalablement à l'examen des conditions de la protection de la bonne foi, que c'est à juste titre que la recourante n'a pas sollicité des instances précédentes que lui soit conféré l'avantage contraire à la réglementation en vigueur qui figurait dans l'"attestation selon art. 53 ReLATEC" - à savoir l'affectation de l'entier de la parcelle RF 657 en zone à bâtir - mais qu'elle s'est limitée à demander une indemnisation. En effet, la jurisprudence est constante quant à l'importance qu'elle 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; arrêt 1C_131/2024 du 25 août 2025 consid. 4.1). Le respect de ce principe revêt une importance toute particulière et il y a lieu d'être extrêmement restrictif dans l'admission de dérogations à la règle légale (cf. arrêts 1C_131/2024 du 25 août 2025 consid. 4.1; 1C_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 7.1). En l'occurrence, l'intérêt supérieur à la séparation du territoire bâti et non bâti doit l'emporter sur l'intérêt de la recourante à voir l'entier de la parcelle RF 657 affectée en zone à bâtir, comme indiqué de manière erronée dans l'attestation communale. Seule une indemnisation peut donc entrer en ligne de compte (cf. *supra* consid. 4.1 *in fine*).

4.5. Reste à apprécier si c'est à raison que le Tribunal cantonal a considéré que les conditions du droit à la protection de la bonne foi n'étaient pas réalisées dans le cas d'espèce.

4.5.1. Il convient de préciser d'emblée que c'est à juste titre que l'instance précédente a retenu que la Commune avait donné, dans l'"attestation selon art. 53 ReLATEC", un renseignement erroné concernant l'affectation en zone à bâtir de la totalité de la parcelle RF 657, avant division. En effet, cette parcelle n'était que partiellement affectée en zone à bâtir, la majorité de sa surface se trouvant en zone agricole.

4.5.2. Concernant le point de savoir si le Tribunal cantonal était fondé à dénier à la recourante le droit à une indemnité découlant de la protection de la bonne foi au motif qu'elle n'était pas concrètement concernée car le renseignement erroné ne lui était pas adressé, mais était destiné au géomètre, il ressort de l'arrêt entrepris que la recourante et le géomètre avaient conclu un contrat de mandat. Or, selon l'art. 396 al. 2 CO, le mandat comprend le pouvoir de faire les actes juridiques nécessités par son exécution. D'après la jurisprudence, ce pouvoir est présumé tant dans les rapports internes que dans les rapports externes (**ATF 145 II 201** consid. 5.1 *in fine*).

En l'occurrence, la recourante a mandaté le géomètre afin notamment qu'il consulte la Commune avant de procéder à la division de parcelle, comme du reste expressément exigé à l'art. 53 al. 1 ReLATEC (cf. *supra* consid. 4.2). Les juges cantonaux n'ont pas exposé en quoi la présomption que le géomètre disposait du pouvoir de consulter la Commune pour le compte de la recourante devrait être renversée dans le cas d'espèce et on ne le discerne pas non plus. Partant, l'instance précédente ne pouvait refuser à la recourante de se prévaloir des informations données au géomètre qu'elle avait précisément mandaté afin d'obtenir les indications en question. Contrairement à ce qu'a retenu l'instance précédente, les renseignements erronés donnés par la Commune au géomètre mandaté par la recourante se rapportent à une situation concrète touchant cette dernière, de sorte qu'il ne pouvait

lui être dénié le droit d'être protégée dans sa bonne foi pour ce motif. Sur ce point, l'appréciation du Tribunal cantonal ne peut être confirmée.

4.5.3. Encore faut-il, pour que la recourante puisse être protégée dans sa bonne foi, que celle-ci n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude des renseignements obtenus. S'il est vrai, comme l'a retenu l'instance précédente, que les plans mis à l'enquête publique sont revêtus de la foi publique et que les informations concernant l'affectation de la parcelle RF 657 pouvaient être consultées par la recourante sur le portail géographique du canton de Fribourg, qui est librement accessible en ligne, il découle néanmoins des travaux préparatoires de l'art. 53 al. 1 ReLATeC, que cette disposition a notamment pour objectif d'instaurer un contrôle, par la commune, de l'affectation des parcelles visées par une procédure de division. Dans l'arrêt entrepris, le Tribunal cantonal explique en effet que l'art. 53 al. 1 ReLATeC a remplacé, lors de la révision du règlement entrée en vigueur le 1er janvier 2009, une précédente disposition prévoyant que le propriétaire devait s'assurer lui-même du respect des prescriptions de zones et de police des constructions lors d'une division d'une parcelle en zone à bâtir. Cette disposition antérieure n'était pas satisfaisante. Les problèmes de non-conformité au droit des demandes de permis de construire déposées à la suite d'une division ou d'une modification de parcelle étaient récurrents, ce qui justifiait une intervention étatique. Le nouvel art. 53 al. 1 ReLATeC a alors été introduit dans le but de responsabiliser tant le spécialiste procédant à la division de parcelle - c'est-à-dire le géomètre - que la commune, afin d'éviter le dépôt de demandes de permis de construire non conformes et ainsi prévenir l'engorgement des autorités compétentes en matière d'autorisation de construire.

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton a édicté les Directives sur l'application des articles 53 ReLATeC et 131 LATeC pour les communes et les géomètres du 6 mars 2019 (état: 17 décembre 2025; <https://www.fr.ch/territoire-amenagement-et-constructions/permis-de-construire-et-autorisations/permis-de-construire/documents-a-l'intention-des-communes>; ci-après: Directives), qui visent notamment à identifier les conséquences de l'art. 53 ReLATeC pour les géomètres et les communes et "à déterminer qui est responsable de quelle tâche" (Directives, ch. 1). Il ressort de ces directives que le géomètre doit étudier si le projet de division ou de modification de limites est soumis à l'art. 53 ReLATeC et le cas échéant le soumettre à la commune en lui demandant une attestation (Directives, ch. 4.1). Il appartient alors à la commune de vérifier et d'attester que les prescriptions de zones et les règles de construction sont respectées (Directives, ch. 4.2). Lorsqu'elle ne dispose pas des documents nécessaires pour effectuer cet examen, la commune peut exiger du propriétaire qu'il les fournisse (Directives, ch. 2 let. b). Il convient de tenir compte de ces directives administratives dans le cas d'espèce, dès lors qu'elles permettent une application de l'art. 53 al. 1 ReLATeC conforme à l'objectif découlant des travaux préparatoires (sur la portée des directives administratives, cf. **ATF 146 II 359** consid. 5.3; **141 II 338** consid. 6.1; arrêt 2C_460/2024 du 15 juillet 2025 consid. 4.1).

Il découle de l'art. 53 al. 1 ReLATeC et des Directives que la Commune était non seulement compétente pour délivrer l'attestation de zone au géomètre mandaté par la recourante - de sorte que cette condition du droit à la protection de la bonne foi est remplie - mais également qu'une véritable tâche de contrôle de l'affectation de la parcelle RF 657 lui incombait. Au contraire de ce qu'a retenu l'instance précédente, dans le cas d'espèce, la Commune ne saurait se dédouaner de ne pas avoir effectué correctement la vérification de l'affectation de la parcelle prévue à l'art. 53 al. 1 ReLATeC, au motif que la recourante aurait pu vérifier le contenu de l'attestation. En effet, la révision de l'art. 53 al. 1 ReLATeC avait précisément pour objectif d'attribuer la tâche de s'assurer du respect des prescriptions de zones et de police des constructions à la Commune, afin d'éviter les problèmes de non-conformité à la réglementation. Le Tribunal cantonal ne pouvait donc retenir que la recourante ne pouvait être protégée dans sa bonne foi au motif qu'elle aurait dû se rendre compte que l'indication de la Commune était erronée. Il apparaît ainsi que c'est à tort que l'instance précédente a refusé à la recourante le bénéfice de la protection de la bonne foi. Celle-ci peut ainsi prétendre, non pas à l'affectation en zone à bâtir de la portion de la parcelle qu'elle avait acquise, mais à une indemnité en réparation du préjudice qu'elle a subi en se fondant sur les indications figurant dans l'attestation de la Commune

(cf. *supra* consid. 4.1 *in fine* et 4.4). Le grief de violation des art. 5 al. 3 et 9 Cst. doit donc être admis et l'arrêt attaqué annulé.

4.5.4. L'instance précédente ne s'est pas prononcée sur le préjudice subi par la recourante et les faits figurant dans l'arrêt entrepris ne permettent pas au Tribunal fédéral de statuer sur l'indemnité qu'il convient de lui octroyer. Il y a donc lieu de renvoyer la cause au Tribunal cantonal pour qu'il détermine quels postes du dommage la recourante (qui liste ses frais d'architecte, de courtier immobilier, de notaire, de géomètre, d'avocat, ainsi que ses honoraires et le gain manqué en raison de la renonciation à l'acquisition d'une autre parcelle) a subi en se fondant sur l'attestation de la Commune (quatrième condition du droit à la protection de la bonne foi, cf. *supra* consid. 4.1), étant précisé que cette attestation réserve expressément la procédure de permis de construire, comme exigé du reste dans les Directives relatives à l'exécution de l'art. 53 al. 1 ReLATeC (ch. 2 let. b).

5.

Dès lors que, sous l'angle de la loi du canton de Fribourg du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp/FR; RSF 16.1), seuls les postes du dommage en lien de causalité avec les indications figurant dans l'attestation de la Commune pourraient être indemnisés, la recourante ne saurait prétendre, sur ce fondement, à la réparation d'un dommage supérieur à celui devant donner lieu à indemnisation en application du principe de la bonne foi. Il ne se justifie donc pas d'examiner si l'instance précédente aurait de surcroît appliqué de manière arbitraire la LResp/FR (cf. *supra* consid. 2.1).

6.

En résumé, le recours doit être admis et l'arrêt attaqué annulé, la cause étant renvoyée au Tribunal cantonal afin qu'il rende un nouvel arrêt dans le sens des considérants.

7.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires (art. 66 al. 1 et 4 LTF). Ayant obtenu gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel, la recourante a droit à des dépens (art. 68 al. 1 et 2 LTF), qu'il convient de mettre à la charge de la Commune intimée.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Fribourg du 6 janvier 2025 est annulé et la cause lui est renvoyée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

Une indemnité de 8'500 fr., à payer à la recourante à titre de dépens, est mise à la charge de la Commune de Torny.

4.

Le présent arrêt est communiqué au représentant de la recourante, à la Commune de Torny et au Tribunal cantonal du canton de Fribourg, le Cour administrative.

Lausanne, le 27 février 2026

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : F. Aubry Girardin

La Greffière : L. Meyer