Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal

                

**1C\_536/2019, 1C\_537/2019**

**Arrêt du 16 septembre 2020**

**Ire Cour de droit public**

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Chaix, Président,

Kneubühler, Jametti, Haag et Merz.

Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure

1C\_536/2019

1. Conseil d'Etat du canton de Fribourg,

agissant par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'Etat de Fribourg,

2. Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'Etat de Fribourg,

recourants,

et

1C\_537/2019

Commune d'Avry,

représentée par Me Jillian Fauguel, avocate,

recourante,

*contre*

Hoirie A.\_\_\_\_\_\_\_\_,

intimée,

Objet

révision générale d'un plan d'affectation, entrée en vigueur du plan directeur cantonal,

recours contre l'arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg du 3 septembre 2019 (602 2019 3).

**Faits :**

**A.**

Par publications dans la Feuille officielle du canton de Fribourg (FO) des 1er mars 2013 et 3 février 2014, la Commune d'Avry a mis à l'enquête la révision générale du plan d'aménagement local (PAL). Ce projet a fait l'objet de plusieurs oppositions, dont celles formées en 2013 et 2014 par les membres de l'hoirie A.\_\_\_\_\_\_\_\_, propriétaires de l'ancienne parcelle no 221 (actuellement no 2363) de la commune d'Avry.

Par décision du 25 mars 2014, la commune a rejeté les oppositions pour autant que recevables. Le 19 mai 2014, les opposants déboutés ont recouru contre cette décision à la Direction cantonale de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après: DAEC). Ils soutenaient que leur parcelle, enclavée dans la zone à bâtir, aurait dû être affectée en terrain constructible; ils contestaient la mise en zone de certains biens-fonds situés hors du périmètre d'extension de la zone à bâtir et sur des surfaces d'assolement (SDA), en particulier dans le secteur "Haut-des-Agges". Ils estimaient enfin le plan contraire à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), dans sa version entrée en vigueur le 1er mai 2014 (RO 2014 904).

Le 15 juin 2015, la commune, qui avait soumis son projet de plan à la DAEC pour approbation, a retiré son dossier afin de le mettre en conformité avec le nouveau droit, spécialement s'agissant de la justification globale des extensions de la zone à bâtir et des mesures de compensation exigées par les art. 38a LAT et 52a de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1). Pour une partie des nouvelles mises en zone, des mesures compensatoires avaient pu être trouvées; pour une autre partie, la commune avait demandé de différer l'approbation en attendant qu'elle trouve une solution pour la compensation.

En 2015 et 2016, la commune a, à nouveau, mis à l'enquête son projet de révision. Les membres de l'hoirie A.\_\_\_\_\_\_\_\_ ont derechef formé opposition, concluant notamment à l'affectation en zone à bâtir de leur parcelle. Ils ont ensuite, le 3 juillet 2017, recouru à la DAEC contre le rejet de leur opposition prononcé le 29 mai 2017.

En 2018, alors que la révision générale du PAL était toujours en cours, ni la procédure de recours ni la phase d'approbation par la DAEC n'ayant encore abouti, la commune a mis à l'enquête une révision partielle dudit PAL. Celle-ci avait pour objet l'affectation en zone de centre - en lieu et place de la zone d'activités - du périmètre comprenant le centre commercial "Avry Centre". Il était prévu de réaliser un projet désigné "Avry-Centre 2020", prévoyant notamment de nombreuses habitations, la construction d'un nouveau centre commercial et d'un parc aquatique, ainsi que le déplacement de la gare CFF. Le 6 juillet 2018, un projet de plan d'aménagement de détail "PAD Avry centre", précisant le projet "Avry-Centre 2020" a également été mis à l'enquête. Les membres de l'hoirie A.\_\_\_\_\_\_\_\_ s'y sont opposés.

**B.**

Le 2 octobre 2018, le Conseil d'Etat de Fribourg a adopté le nouveau plan directeur cantonal (ci-après: PDCant); celui-ci a été approuvé le 1er mai 2019 par le Conseil fédéral.

Par décision du 21 novembre 2018, la DAEC a partiellement approuvé la révision générale du PAL, sans notamment y intégrer la révision partielle de cette planification liée au projet "Avry-Centre 2020". Dans cette décision, la DAEC indique notamment qu'en application de l'art. 18 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATeC; RS 710.1), les planifications mises à l'enquête postérieurement à l'adoption par le Conseil d'Etat du PDCant seraient examinées sous l'angle des nouvelles exigences cantonales. Mise à l'enquête avant l'adoption du PDCant, la révision du PAL d'Avry devait ainsi être analysée à l'aune de l'ancien plan directeur cantonal, sous réserve du "volet utilisation du sol" du plan directeur communal, immédiatement soumis aux nouvelles exigences cantonales.

Le même jour, la DAEC a en outre tranché les recours interjetés par les membres de l'hoirie A.\_\_\_\_\_\_\_\_. Elle a ainsi, par une première décision, admis très partiellement le recours formé le 19 mai 2014 dans le cadre de la procédure de révision générale du PAL de la Commune d'Avry mise à l'enquête en mars 2013 et février 2014; la direction cantonale a ordonné à la commune de supprimer les chemins de protection IVS (inventaire fédéral des voies de communication historique de la suisse) de sa planification; le recours - spécialement s'agissant de la mise en zone de la parcelle no 221 - a pour le surplus été rejeté. Par une deuxième décision, la DAEC a rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, le recours formé le 3 juillet 2017 contre les décisions communales du 29 mai 2017 rendues au terme des enquêtes publiques ouvertes en octobre 2015 et novembre 2016 (cf. let. A ci-dessus).

Par acte du 14 janvier 2019, les membres de l'hoirie A.\_\_\_\_\_\_\_\_ ont recouru à la II e Cour administrative du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg contre l'ensemble des décisions rendues le 21 novembre 2018 par la DAEC.

Par arrêt du 3 septembre 2019, le Tribunal cantonal a admis le recours dans le sens des considérants. Il a annulé les décisions d'approbation et sur recours prises le 21 novembre 2018 puis renvoyé le dossier de la révision du PAL à la DAEC pour nouvelles décisions (approbation et recours) sur la base du nouveau PDCant (cf. arrêt attaqué, dispositif, ch. I). La cour cantonale a en substance estimé que l'art. 18 al. 1 LATeC instituait expressément un "effet liant" du PDCant dès son adoption par le Conseil d'Etat, de sorte qu'il eût appartenu à la DAEC d'en tenir compte, non seulement dans le cadre de sa décision d'approbation du PAL, mais également s'agissant de l'examen des recours dont elle était saisie.

**C.**

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la Commune d'Avry, d'une part (cause 1C\_536/2019), le Conseil d'Etat du canton de Fribourg et la DAEC, d'autre part (cause 1C\_537/2019), demandent en substance au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause à l'instance précédente afin qu'elle examine les griefs soulevés par l'hoirie intimée à l'encontre du PAL litigieux à l'aune du PDCant, dans sa version antérieure, approuvée en 2004 par le Conseil fédéral.

Le Tribunal cantonal renvoie aux considérants de son arrêt et conclut au rejet. Les membres de l'hoirie A.\_\_\_\_\_\_\_\_ demandent le rejet des recours et la confirmation de la décision de l'instance précédente. La direction cantonale et la commune recourantes se rallient aux conclusions l'une de l'autre.

Egalement appelé à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial ARE souligne que, bien que le Conseil d'Etat ait adopté un plan directeur cantonal entièrement révisé le 2 octobre 2018, le canton était encore soumis à l'art. 38a al. 2 LAT; l'office fédéral estime encore n'avoir aucune compétence en matière d'approbation des plans d'affectation, seule leur conformité au droit fédéral étant examinée; l'ARE précise enfin que, s'agissant de l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal pour les autorités cantonales, les cantons sont libres, sous réserve de l'art. 38a al. 2 LAT, de prévoir si celle-ci a lieu avant ou en même temps que l'approbation fédérale.

La commune s'est encore déterminée le 20 mai 2020, persistant implicitement dans ses conclusions. Quant aux membres de l'hoirie intimée, ils se sont encore exprimés les 22 mai, 16 juin et 17 août 2020, maintenant également leur position; par actes du 24 août 2020, ceux-ci ont par ailleurs rendu la Cour de céans attentive à une erreur de plume figurant dans leurs observations du 17 août 2020; à cette occasion, sans émettre d'observations complémentaires, ils ont produit une brochure explicative relative au PDCant publiée en novembre 2017 par la DAEC.

**Considérant en droit :**

**1.**

Les recours sont dirigés contre le même arrêt cantonal et portent sur une question juridique identique. Il se justifie dès lors, pour des motifs d'économie de procédure, d'ordonner la jonction des causes 1C\_536/2019 et 1C\_537/2019 et de statuer sur les mérites des recours dans un unique arrêt (cf. art. 71 LTF et 24 PCF [RS 273]; [**ATF 133 II 366**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F133-II-366%3Ade&number_of_ranks=0#page366)).

**2.**

Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis (arrêt 1C\_95/2017 du 24 mai 2017 consid. 1 non publié in **[ATF 143 II 495](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F143-II-495%3Ade&number_of_ranks=0" \l "page495)**; **[141 II 113](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F141-II-113%3Ade&number_of_ranks=0" \l "page113)** consid. 1 p. 116).

**2.1.** Le recours en matière de droit public est recevable contre les décisions qui mettent fin à la procédure (art. 90 LTF) ou contre les décisions partielles (art. 91 LTF). En vertu de l'art. 93 al. 1 LTF, les décisions incidentes notifiées séparément qui ne portent pas sur la compétence ou sur une demande de récusation ne peuvent faire l'objet d'un recours en matière de droit public que si elles peuvent causer un préjudice irréparable (let. a), ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b).

L'arrêt attaqué, qui renvoie la cause à la DAEC pour nouvelles décisions tenant compte du PDCant en vigueur - adopté le 2 octobre 2018 -, revêt un caractère incident. Pour ce motif, les recours sont en principe irrecevables, sous réserve de remplir les conditions de l'art. 93 al. 1 let. a ou b LTF.

**2.1.1.** Selon la jurisprudence, cause un préjudice irréparable au sens de l'art. 93 al. 1 let. a LTF la décision qui contient des injonctions précises et ne laisse aucune marge de manoeuvre à l'autorité inférieure à laquelle la cause est renvoyée (cf. [**ATF 142 II 20**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F142-II-20%3Ade&number_of_ranks=0#page20) consid. 1.2 p. 23 s.; **[140 V 282](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F140-V-282%3Ade&number_of_ranks=0" \l "page282)** consid. 4.2 p. 286). Il n'en va en l'occurrence pas ainsi s'agissant de la DAEC: celle-ci conserve en effet une marge d'appréciation quant à l'approbation de la planification litigieuse et l'examen des recours dont elle a été saisie, seule la prise en compte de la nouvelle planification directrice cantonale lui étant imposée.

**2.1.2.** La jurisprudence admet encore qu'il peut résulter un préjudice irréparable, au sens de l'art. 93 al. 1 let. a LTF, pour un service cantonal qui doit se soumettre aux injonctions du Tribunal cantonal; si elle ne pouvait attaquer la décision de renvoi, l'autorité concernée serait contrainte de prendre une nouvelle décision qu'elle considère comme fausse et qu'elle ne pourrait plus contester par la suite ([**ATF 134 II 124**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F134-II-124%3Ade&number_of_ranks=0#page124) consid. 1.3 p. 128; [**133 V 477**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F133-V-477%3Ade&number_of_ranks=0#page477) consid. 5.2 p. 483 ss et les références citées; arrêt 1C\_497/2010 du 30 mai 2011 consid. 1.3; voir également BERNARD CORBOZ, Commentaire de la LTF, 2e éd. 2014, n. 17a ad art. 93 LTF).

Cette dernière condition est en l'occurrence satisfaite, en ce qui concerne la DAEC, le Tribunal cantonal lui enjoignant de statuer à la lumière du nouveau plan directeur cantonal, ce qu'elle conteste.

**2.2.** La DAEC reconnaît que sa qualité pour recourir, respectivement celle du Conseil d'Etat, ne peut se fonder sur l'art. 89 al. 2 let. d LTF, qui confère la qualité pour recourir aux communes et aux autres collectivités de droit public qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par la constitution cantonale ou la Constitution fédérale. Elle estime en revanche être touchée dans ses prérogatives de puissance publique et disposer, à ce titre, d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'arrêt attaqué. La direction recourante estime que l'acte attaqué concernerait des intérêts publics essentiels dans un domaine relevant de sa compétence, à savoir l'approbation, sur le plan cantonal, des PAL communaux. Elle, respectivement le Conseil d'Etat, bénéficierait ainsi de la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

**2.2.1.** Selon la jurisprudence, une collectivité publique peut notamment fonder son recours sur l'art. 89 al. 1 LTF lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique et dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué ([**ATF 141 II 161**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F141-II-161%3Ade&number_of_ranks=0#page161) consid. 2.1 p. 164; [**140 I 90**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F140-I-90%3Ade&number_of_ranks=0#page90) consid. 1.2.2 p. 93). Lorsqu'il est porté atteinte à ses intérêts spécifiques, la collectivité publique peut ainsi se voir reconnaître la qualité pour recourir, pour autant qu'elle soit touchée de manière qualifiée ([**ATF 141 II 161**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F141-II-161%3Ade&number_of_ranks=0#page161) consid. 2.3 p. 166; **[140 I 90](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F140-I-90%3Ade&number_of_ranks=0" \l "page90)** consid. 1.2.2 et 1.2.4 p. 94). Tel est le cas lorsque l'acte attaqué concerne des intérêts publics essentiels dans un domaine qui relève de sa compétence propre (**[ATF 137 IV 269](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F137-IV-269%3Ade&number_of_ranks=0" \l "page269)** consid. 1.4 p. 274; arrêt 1C\_180/2018 du 10 octobre 2018 consid. 1.2.1 publié in SJ 2019 I p. 166). Un intérêt général à une correcte application du droit n'est en revanche pas suffisant ([**ATF 140 I 90**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F140-I-90%3Ade&number_of_ranks=0#page90) consid. 1.2.2 p. 93). La qualité pour recourir d'une collectivité publique fondée sur la clause générale de l'art. 89 al. 1 LTF ne doit être admise que de manière restrictive ([**ATF 141 II 161**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F141-II-161%3Ade&number_of_ranks=0#page161) consid. 2.1 p. 164).

Il appartient à la partie recourante d'alléguer, sous peine d'irrecevabilité, les faits qu'elle considère comme propres à fonder sa qualité pour recourir, lorsqu'ils ne ressortent pas de façon évidente de la décision attaquée ou du dossier ([**ATF 139 II 499**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F139-II-499%3Ade&number_of_ranks=0#page499) consid. 2.2 p. 504; [**125 I 173**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F125-I-173%3Ade&number_of_ranks=0#page173) consid. 1b p. 175; arrêt 1C\_554/2019 du 5 mai 2020 consid. 3.1).

**2.2.2.** En l'occurrence, la DAEC affirme que la décision attaquée n'aurait pas uniquement pour conséquence de bloquer la planification en cause, mais aussi celles d'autres communes, également élaborées sous l'égide du PDCant antérieur. Selon la recourante, cela se répercuterait en outre sur de nombreuses autorisations de construire soumises à l'effet anticipé des plans, dont certaines portant sur des ouvrages d'intérêt public.

Force est de concéder à la recourante qu'il s'agit d'inconvénients pratiques évidents. Au regard de ses explications, on peut en revanche douter qu'ils revêtent un intérêt public essentiel dans un domaine relevant de la compétence propre du Conseil d'Etat, voire de la DAEC (seule une collectivité publique peut en principe se prévaloir de l'art. 89 al. 1 LTF, à l'exclusion d'une autorité ou branche de l'administration; sur ces questions, cf. [**ATF 136 II 383**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F136-II-383%3Ade&number_of_ranks=0#page383) consid. 2.1; **[134 II 45](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F134-II-45%3Ade&number_of_ranks=0" \l "page45)** consid. 2.2.3; également **[ATF 135 II 12](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F135-II-12%3Ade&number_of_ranks=0" \l "page12)** consid. 1.2.3; arrêt 2C\_971/2012 du 28 juin 2013 consid. 2.3). La direction cantonale indique certes qu'une cinquantaine de communes seraient concernées. Cependant, seules 19 d'entre elles - sur les 133 communes du canton - auraient adopté leur plan avant l'adoption du nouveau PDCant. La DAEC ne fournit enfin aucune précision quant à l'ampleur du territoire cantonal susceptible d'être concerné (cf. arrêts 1C\_535/2019 du 4 novembre 2019 consid. 2.4; 1C\_420/2019 du 5 septembre 2019 consid. 2.4). La question de la qualité pour recourir du Conseil d'Etat, respectivement de la DAEC, peut quoi qu'il en soit demeurer indécise au regard du sort de la cause.

**2.3.** Pour le même motif, il n'est pas non plus nécessaire de statuer formellement sur la recevabilité du recours en matière de droit public formé par la commune. La Cour de céans relève cependant qu'au stade de la recevabilité, la commune recourante n'argue ni de son autonomie garantie à l'art. 50 al. 1 Cst. (cf. arrêt 1C\_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2; art. 129 al. 2 Cst./FR [RS/FR 10.1] et art. 34 al. 2 LATeC) - dont elle se prévaut toutefois en lien avec ses griefs de fond - ni ne fait valoir qu'elle serait atteinte dans des intérêts publics essentiels dans un domaine relevant de sa compétence propre. On ne voit par ailleurs pas d'emblée quel préjudice irréparable, au sens de l'art. 93 al. 1 let. a LTF, elle subirait et son recours est à cet égard muet.

**2.4.** Il s'ensuit qu'il n'est pas non plus nécessaire de trancher la question de la recevabilité du recours constitutionnel subsidiaire également formé par la commune, étant cependant rappelé que cette voie de droit n'est pas ouverte contre une décision incidente ne répondant pas aux critères de l'art. 93 al. 1 LTF (art. 117 LTF).

**3.**

La brochure explicative relative au PDCant (DAEC, 2017) produite par les membres de l'hoirie intimée à l'appui de leurs écritures du 24 août 2020 est irrecevable: il s'agit d'une pièce nouvelle ne figurant pas au dossier cantonal et ne résultant pas de la décision attaquée (cf. art. 99 al. 1 LTF).

**4.**

Le Tribunal fédéral statue en principe 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 (**[ATF 142 I 155](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F142-I-155%3Ade&number_of_ranks=0" \l "page155)** consid. 4.4.3 p. 156). La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; **[ATF 142 II 355](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F142-II-355%3Ade&number_of_ranks=0" \l "page355)** consid. 6 p. 358). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées, sans s'en tenir à des critiques appellatoires.

Dans une première partie de son écriture intitulée "Bref rappel des faits", la commune expose longuement son propre état de fait, qui diverge des constatations cantonales. Bien qu'elle invoque un "état de fait erroné retenu par le Tribunal cantonal", elle ne fournit, à ce stade, aucune explication démontrant que les constatations cantonales seraient empreintes d'arbitraire. Dans la suite de son mémoire, elle expose encore appellatoirement une série d'autres faits que la cour cantonale aurait prétendument omis; là encore, n'explique-t-elle pas en quoi l'instance précédente aurait versé dans l'arbitraire ni la mesure dans laquelle les faits invoqués pourraient influer sur le sort de la cause.

Ne répondant pas aux exigences de motivation du recours fédéral, ces critiques sont irrecevables.

**5.**

Sur le fond, le Tribunal cantonal a en substance considéré que l'art. 18 al. 1 LATeC prescrivait que, dès son approbation par le Conseil d'Etat, le plan directeur cantonal liait les autorités cantonales et communales. La DAEC aurait ainsi dû tenir compte de la dernière version de ce plan, adoptée le 2 octobre 2018, pour apprécier le PAL litigieux, lors de sa décision d'approbation du 21 novembre 2018. Elle ne pouvait approuver la planification locale à la lumière d'une planification directrice désuète ne répondant pas aux exigences du droit fédéral.

**5.1.** La DAEC conteste cette appréciation et se plaint à cet égard d'une violation de l'art. 2 al. 3 LAT, aux termes duquel les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. La direction cantonale rappelle que la cognition du Tribunal cantonal se limite à la légalité et que celui-ci aurait commis une "erreur de droit dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation" en interprétant de manière erronée l'art. 18 al. 1 LATeC, restreignant ainsi indûment la marge de manoeuvre des autorités en charge de l'aménagement local. L'art. 18 al. 1 LATeC ne constituerait pas une disposition transitoire suffisante pour une application de la nouvelle planification directrice au cas d'espèce. Toujours en lien avec l'art. 2 al. 3 LAT, la DAEC fait encore valoir une violation du principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.). Elle soutient, pour l'essentiel, que l'application immédiate du nouveau PDCant et les mesures en découlant pour les collectivités publiques seraient d'une rigueur excessive. La commune invoque, pour sa part, une série de griefs analogues, se plaignant aussi d'une infraction à l'art. 2 al. 3 LAT en lien avec l'art. 18 al. 1 LATeC, ainsi que d'une violation du principe de la proportionnalité.

**5.2.** En se plaignant d'une violation du droit fédéral, plus particulièrement de l'art. 2 al. 3 LAT, les recourantes se méprennent sur la nature de la problématique soulevée par l'arrêt attaqué. Il est vrai qu'en matière de planification directrice certaines dispositions fédérales sont directement applicables, sans intervention du droit cantonal d'exécution. Il s'agit essentiellement de prescriptions relatives aux aspects matériels du plan directeur cantonal, à l'instar notamment des art. 6, 8 et 9 LAT (cf. PIERRE TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, remarques préliminaires relatives aux art. 6 à 12 LAT, n. 19). Des dispositions d'exécution cantonales sont en revanche nécessaires pour toutes les normes qui concernent la procédure cantonale interne de la planification directrice (  *ibidem*, n. 18), comme le précise l'art. 10 al. 1 LAT. Le droit fédéral prévoit certes que l'approbation du plan directeur par le Conseil fédéral lui confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins. Ainsi, dans la mesure où le plan directeur traite de questions supracantonales, l'approbation par le Conseil fédéral revêt un caractère constitutif (cf. art. 11 al. 2 LAT; TSCHANNEN, op. cit., n. 33 ad art. 11 LAT). La législation fédérale est en revanche muette s'agissant du moment auquel le plan directeur cantonal, respectivement la partie intracantonale du plan, entre en vigueur pour les autorités cantonales (cf. TSCHANNEN, op. cit. n. 5 et 22 ad art. 10 LAT). Le législateur cantonal bénéficie dès lors, dans cette mesure, de la possibilité de mettre en vigueur le plan directeur cantonal avant même que le Conseil fédéral ne l'ait approuvé (cf. [**ATF 136 I 265**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F136-I-265%3Ade&number_of_ranks=0#page265) consid. 1.2 p. 268 et les références citées); dans l'intervalle, demeure toutefois réservé le moratoire sur les zones à bâtir prévu par l'art. 38a al. 2 LAT, interdisant, jusqu'à l'approbation fédérale d'un plan conforme aux art. 8 et 8a LAT, l'augmentation de la surface totale des zones à bâtir légalisées.

Ainsi et quoi qu'en disent les recourantes, la question centrale soulevée dans le cadre du présent litige, savoir le moment de l'entrée en vigueur pour les autorités cantonales du plan directeur adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, relève exclusivement de l'application du droit cantonal.

**5.3.** Si tous les cantons ne règlent pas expressément la question (cf. TSCHANNEN, op. cit, n. 22 ad art. 10 LAT), le législateur fribourgeois a adopté une série de dispositions relatives au plan directeur cantonal (art. 13 à 19 LATeC), spécialement l'art. 18 LATeC portant sur les effets du plan. L'art. 18 al. 1 LATeC dispose que, dès son adoption par le Conseil d'Etat, le plan directeur cantonal lie les autorités cantonales et communales. L'art. 18 al. 2 LATeC reprend pour sa part la teneur du droit fédéral en prévoyant que, dès son adoption par le Conseil fédéral, le plan directeur cantonal a force obligatoire pour les autorités de la Confédération et des cantons voisins.

**5.3.1.** Le recours fédéral ne peut cependant pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel (art. 95 et 96 LTF  *a contrario*), sous réserve des exceptions, non pertinentes en l'espèce, prévues à l'art. 95 let. c, d et e LTF. Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application du droit cantonal consacre une violation du droit fédéral, comme la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou la garantie d'autres droits constitutionnels ([**ATF 145 I 108**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F145-I-108%3Ade&number_of_ranks=0#page108) consid. 4.4.1 p. 112 s.; [**142 III 153**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F142-III-153%3Ade&number_of_ranks=0#page153) consid. 2.5 p. 156; [**140 III 385**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F140-III-385%3Ade&number_of_ranks=0#page385) consid. 2.3 p. 387).

Comme le recours en matière de droit public peut être formé pour violation du droit fédéral en général (art. 95 let. a LTF), il est possible de se prévaloir du principe de la proportionnalité directement et indépendamment d'un droit fondamental (cf. [**ATF 146 II 56**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F146-II-56%3Ade&number_of_ranks=0#page56) consid. 6.2.1 p. 63; [**141 I 1**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F141-I-1%3Ade&number_of_ranks=0#page1) consid. 5.3.2 p. 7). Cependant, lorsqu'il est, comme en l'espèce, invoqué en relation avec le droit cantonal, le Tribunal fédéral n'en revoit le respect que sous l'angle de l'arbitraire (cf. [**ATF 141 I 1**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F141-I-1%3Ade&number_of_ranks=0#page1) consid. 5.3.2 p. 7; arrêts 8C\_336/2019 du 9 juillet 2020 consid. 3.3.2; 1C\_233/2019 du 16 juin 2020 consid. 5.1 et les arrêts cités).

**5.3.2.** Appelé à revoir l'application ou l'interprétation d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motif objectif et en violation d'un droit certain ([**ATF 139 I 57**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F139-I-57%3Ade&number_of_ranks=0#page57) consid. 5.2 p. 61). En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale n'est pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution éventuellement plus judicieuse paraît possible ([**ATF 144 III 368**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F144-III-368%3Ade&number_of_ranks=0#page368) consid. 3.1 p. 372; [**142 V 513**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F142-V-513%3Ade&number_of_ranks=0#page513) consid. 4.2 p. 516). En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables; encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat ([**ATF 144 III 368**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F144-III-368%3Ade&number_of_ranks=0#page368) consid. 3.1 et 142 V 513 précités).

**5.4.** En l'occurrence, au mépris des exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF applicables en matière de griefs constitutionnels (art. 106 al. 2 LTF; cf. [**ATF 142 II 364**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F142-II-363%3Ade&number_of_ranks=0#page364) consid. 2.4 p. 368; arrêt 1C\_693/2017 du 26 février 2020 consid. 2.1), les recourantes ne se prévalent pas d'une application arbitraire de l'art. 18 al. 1 LATeC. L'appréciation de la cour cantonale échappe quoi qu'il en soit au grief d'arbitraire.

**5.4.1.** Il n'apparaît en particulier pas insoutenable, au regard du texte de l'art. 18 al. 1 LATeC, d'affirmer que celui-ci définit une règle transitoire portant également sur le moment de l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal. Cela étant, la cour cantonale ne s'est pas limitée à cette première analyse; elle a également fondé son appréciation sur la jurisprudence cantonale, aux termes de laquelle le moment décisif pour se prononcer sur la conformité d'une planification communale se situe au stade de l'approbation par la DAEC et non lors de l'adoption par la commune. A la lumière de l'art. 86 al. 3 LATeC, aux termes duquel, la direction examine et approuve les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux, il est en effet défendable de considérer que l'analyse d'une planification se concrétise par la décision d'approbation cantonale, même en présence de préavis ou de décisions préalables (cf. arrêt 1C\_15/2018 du 15 avril 2019 consid. 2.4).

**5.4.2.** Qui plus est, la solution entérinée par l'arrêt attaqué permet l'examen de la planification litigieuse à l'aune d'une planification directrice tenant compte des exigences du droit fédéral (cf. art. 8 et 8a LAT), spécialement en matière d'urbanisation, aspect relevant d'un intérêt public central poursuivi par la dernière révision de la LAT (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 ch. 1.3.1 p. 966; art. 1 et 3 al. 3 LAT). Comme le souligne le Tribunal cantonal, à défaut d'application immédiate d'un PDCant conforme, la mise en vigueur de planifications répondant à l'art. 8a LAT serait reportée dans le temps, en dépit du caractère cardinal de l'intérêt public poursuivi. S'agissant plus particulièrement du PAL litigieux, le Conseil d'Etat reconnaît du reste expressément que celui-ci ne répond pas aux critères du nouveau PDCant.

**5.4.3.** Quant à l'art. 26 al. 2 LAT, encore invoqué par la DAEC, celui-ci impose de recourir au critère de la conformité au droit fédéral du plan d'affectation; il n'exclut cependant pas que l'examen cantonal s'opère sur la base d'autres critères, voire d'autres plans (cf. ALEXANDER RUCH, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 40 ad art. 26);  *a fortiori*, cette disposition n'interdit-elle pas un contrôle de la conformité à la lumière d'un PDCant adopté au niveau cantonal, mais non encore approuvé par le Conseil fédéral, contrairement à ce que soutient, à tout le moins implicitement, la DAEC.

**5.4.4.** Quant à la commune recourante, elle soutient que l'entier du travail opéré par les communes concernées pour l'élaboration de leur planification devra être repris avec un "blocage de facto" de toute construction au sein de leurs territoires respectifs.

S'agissant plus particulièrement de son propre PAL, la commune recourante ne discute cependant pas l'appréciation de l'instance précédente, qui a considéré que l'essentiel de la planification pourrait être conservé: le nouveau PDCant reprenait dans une large mesure les contours de l'ancien plan directeur communal et se recoupait pour l'essentiel avec le projet d'agglomération Fribourg de troisième génération (PA3; adopté par le Conseil d'agglomération le 13 octobre 2016). Il est d'ailleurs erroné d'affirmer - en lien avec la violation du principe de proportionnalité - que la révision du PAL litigieux doit être intégralement annulée; seule la décision d'approbation est à ce stade annulée, la cause étant renvoyé à la DAEC pour nouvel examen. Il est également sans fondement de prétendre que l'arrêt attaqué consacrerait un blocage de toute construction au sein des communes concernées: la commune ne se prévaut en particulier pas de l'existence de zones réservées interdisant la construction jusqu'à l'approbation du PAL, ni ne démontre que de nombreux projets devraient être refusés en application d'un effet anticipé des plans, ni n'avance aucun autre élément susceptible d'appuyer ses propos. C'est enfin tout aussi appellatoirement que la commune assène que la solution du Tribunal cantonal conduirait une perte sèche de plusieurs centaines de milliers de francs.

**5.5.** En définitive, l'appréciation de la cour cantonale, qui procède d'une interprétation soutenable du droit cantonal, doit être confirmée. Celle-ci repose en outre sur la préservation d'intérêts publics centraux poursuivis par le législateur fédéral en matière d'aménagement du territoire, spécialement en lien avec l'urbanisation. Les griefs doivent donc être rejetés dans la mesure de leur recevabilité.

**6.**

La commune recourante fait pour sa part également valoir une violation du principe de la bonne foi; elle reproche en substance à la DAEC d'avoir "fait savoir aux communes dès le 15 décembre 2017 [...] que l'ancien plan directeur cantonal resterait applicable à l'analyse des révisions de PAL mises à l'enquête publique dans leur dernière version avant l'adoption du nouveau plan directeur cantonal" ainsi que d'avoir, en substance, délivré un préavis de synthèse d'examen préalable favorable aux options de planification choisies. L'arrêt attaqué serait par ailleurs arbitraire (art. 9 Cst.), spécialement en raison de sa contradiction avec ces "garanties [...] données par l'Etat de Fribourg et avalisées par l'ARE".

Selon la jurisprudence, en application du principe de la bonne foi, découlant directement de l'art. 9 Cst., 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 l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (cf. [**ATF 141 V 530**](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F141-V-530%3Ade&number_of_ranks=0#page530) consid. 6.2 p. 538). La commune recourante perd toutefois de vue que le Tribunal cantonal, à qui elle reproche en définitive de s'être écarté des informations communiquées par la DAEC, a procédé à l'interprétation de l'art. 18 al. 1 LATeC - exempte d'arbitraire - dans le cadre du contrôle judiciaire qui lui incombait. Dans un tel contexte, la décision de l'autorité précédente - et les informations communiquées préalablement - ne peuvent être interprétées comme une promesse qui lierait l'instance cantonale de recours, sans quoi le contrôle judiciaire serait vidé de sa substance (cf. arrêt 1C\_645/2017 du 19 décembre 2018 consid. 5.2; BÉATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, 1983, p. 149).

Le grief est rejeté.

**7.**

Enfin, selon la commune recourante, en jugeant que la révision générale du PAL devait être annulée car une révision partielle subséquente avait été entreprise pour le secteur Avry-Centre, le Tribunal cantonal aurait violé son autonomie garantie par l'art. 50 al. 1 Cst. On peut cependant se demander si cette problématique ne relève en réalité pas du principe de la coordination ancré à l'art. 25a LAT, applicable également lorsque plusieurs décisions émanent d'une même autorité (cf. ARNOLD MARTI, Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, n. 21 ad art. 25a LAT). Cette question, tout comme le sort du présent grief peuvent quoi qu'il en soit demeurer indécis, les considérants qui précèdent conduisant déjà au rejet des recours. Cela étant, comme le souligne à juste titre le Tribunal cantonal, ce secteur n'échappera pas au respect des règles du nouveau PDCant dans le cadre du nouvel examen du territoire communal commandé par l'arrêt de renvoi attaqué. La commune recourante écrit d'ailleurs céans que la "révision partielle a été englobée au dossier de mise en conformité au dossier d'approbation de la révision générale du PAL"; il devait ainsi "être admis que la révision partielle n'existait plus en tant qu'entité distincte [...]". Ce faisant, elle reconnaît, à tout le moins implicitement, la nécessité d'un examen d'ensemble. Enfin, s'agissant du principe de la bonne foi également invoqué en lien avec l'autonomie communale, plus particulièrement avec la révision partielle subséquente du PAL, la commune ne saurait rien déduire du préavis de synthèse émis par la DAEC avant l'enquête publique, le Tribunal cantonal n'y étant pas lié; il peut à ce sujet être renvoyé aux développements du consid. 6 ci-dessus.

**8.**

En définitive, sur le vu de ce qui précède, les recours doivent être rejetés, dans la mesure de leur recevabilité. Les recourantes ayant agi dans l'exercice de leurs attributions officielles, il est statué sans frais (art. 66 al. 4 LTF). Les membres de l'hoirie intimée, non assistés d'un avocat, n'ont pas droit à des dépens (art. 68 al. 1 LTF).

**Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :**

**1.**

Les causes 1C\_536/2019 et 1C\_537/2019 sont jointes.

**2.**

Les recours en matière de droit public, ainsi que le recours constitutionnel subsidiaire sont rejetés dans la mesure où ils sont recevables.

**3.**

Il est statué sans frais.

**4.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**5.**

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Commune d'Avry, à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'Etat de Fribourg, à la II Cour administrative du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 16 septembre 2020

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

Le Greffier : Alvarez