

# FR\_GERICHTE 602 2025 127 vom 1. April 2026

FR Kantonsgericht, 2026-04-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2025\\_127](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2025_127)

FR: FR\_GERICHTE 602 2025 127 du 1 avril 2026

IT: FR\_GERICHTE 602 2025 127 del 1 aprile 2026

## Erwägungen

### E. 16

mètres prévus. Il a en outre précisé que le nouvel emplacement devrait également respecter les distances minimales applicables à l'égard des zones d'habitation. Les autres sections du SEn, à savoir "protection des eaux" et "protection contre le bruit", se sont prononcées favorablement sur le projet, sous conditions. Pour ce motif, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a indiqué, par courrier du 16 juin 2021, qu'elle entendait refuser l'autorisation spéciale, en raison du préavis défavorable du SEn, et plus particulièrement de celui de sa section "protection de l'air". Elle a en outre invité le requérant à produire des plans modifiés, lesquels devraient, le cas échéant, faire l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête publique. Le requérant a mis à l'enquête publique des plans modifiés, publiés dans la FO n° hhh. Les plans prévoyaient notamment un nouvel emplacement pour la stabulation libre et les installations annexes, plus éloigné de la forêt, mais plus proche des habitations existantes. B. \_\_\_\_\_, A. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_, propriétaires de la parcelle voisine, également située hors de la zone à bâtir, ont formé opposition au projet. Ils soutiennent en substance que le nouvel emplacement ne respecte pas les distances minimales par rapport à leur habitation et se plaignent des nuisances olfactives et sonores susceptibles d'être engendrées par la proximité de la stabulation libre et du séchoir. Le 12 juillet 2022, le SEn a préavisé favorablement le nouvel emplacement, sous conditions, sa section "protection de l'air" ayant levé son préavis défavorable initial. S'agissant de l'opposition, cette section a relevé que l'habitation des opposants se situe en zone agricole. Dès lors, les distances minimales applicables aux zones à bâtir ne sont pas formellement applicables. Toutefois, afin de tenir compte du principe de prévention et de protéger les personnes résidant en zone agricole, il est usuellement appliqué une "demi-distance minimale", correspondant à la moitié de la distance minimale prévue pour les zones à bâtir. En l'espèce, en tenant compte à la fois de la nouvelle stabulation pour bovins et de la porcherie existante, et en procédant à un calcul pondéré selon les

Tribunal cantonal TC Page 3 de 9 recommandations applicables, la demi-distance minimale s'élève à 74 mètres. Le bâtiment d'exploitation projeté (stabulation) se situe à environ 90 mètres de l'habitation des opposants, tandis que la fumière et la fosse à lisier se trouvent à 80 mètres ou davantage. La demi-distance minimale est ainsi respectée. Par préavis du 17 octobre 2023, la section Agriculture de Grangeneuve est revenu sur son préavis initial favorable sous conditions, compte tenu des modifications importantes apportées à la demande de permis de construire. Elle a considéré que la supportabilité du projet ainsi que la viabilité de l'exploitation agricole projetée n'étaient plus suffisamment démontrées. À l'issue de discussions approfondies avec le requérant, Grangeneuve a toutefois finalement rendu un préavis favorable sous conditions le 25 mars 2025. B. Par décision du 26 juin

2025, la DIME a octroyé l'autorisation spéciale. Elle a notamment relevé que le nouvel emplacement de la stabulation libre avait permis au Service de l'environnement (SEn) de lever son préavis défavorable, malgré l'opposition formée lors de la seconde mise à l'enquête publique. Par décision du 16 juillet 2025, la Lieutenante de Préfet du district de la Sarine a octroyé le permis de construire, sous réserve des droits des tiers et du respect des conditions figurant dans les préavis des services spécialisés. Le même jour, elle a en outre rejeté l'opposition formée à l'encontre du projet. Elle a considéré, s'agissant des nuisances olfactives, que le SEn avait retenu que le projet respectait les distances minimales requises. S'agissant des nuisances sonores, elle a relevé que le SEn avait considéré le projet conforme. C. Par acte du 15 septembre 2025, les opposants interjettent recours auprès du Tribunal cantonal contre ces décisions. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à leur annulation et au rejet de la demande de permis de construire. Subsidièrement, ils sollicitent le renvoi de la cause aux autorités précitées pour nouvelle décision au sens des considérants. À l'appui de leurs conclusions, ils font notamment valoir que la DIME et la Lieutenante de Préfet auraient fait une mauvaise appréciation des faits, dès lors que le séchoir, dans les plans de la seconde mise à l'enquête, serait beaucoup plus proche des habitations existantes que ce qui a été retenu dans les décisions querellées. D. Par courrier du 9 octobre 2025, la Lieutenante de Préfet indique s'en remettre à justice et renonce à déposer des observations. Le 30 octobre 2025, la commune indique également s'en remettre à justice. Le 2 décembre 2025, la DIME produit notamment un préavis complémentaire du SEn daté du

## **E. 21**

novembre 2025. Il en ressort que, lors de la seconde circulation du dossier au sein de ce service, le nouvel emplacement de la stabulation libre et des installations annexes n'a été soumis qu'au préavis de la section "protection de l'air", laquelle a pu lever son préavis défavorable dans son domaine de compétences. En revanche, le nouvel emplacement du projet n'a, par erreur, pas été soumis à la section "protection contre le bruit", de sorte que le préavis rendu dans ce domaine se fonde à tort sur l'ancien emplacement des installations. Cette section sollicite dès lors des informations complémentaires afin de pouvoir se déterminer sur le nouvel emplacement du projet. Compte tenu de ces éléments, la DIME a indiqué s'en remettre à justice.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 Le 9 décembre 2025, le constructeur intimé conclut au rejet du recours. Il soutient que les services consultés ont procédé à une analyse circonstanciée du dossier et ont préavisé favorablement le projet. Le 11 décembre 2025, le Juge délégué à l'instruction a transmis l'intégralité du dossier au SEn afin qu'il se détermine sur le nouvel emplacement prévu pour le projet et rende un préavis, le cas échéant assorti de conditions. Le 11 février 2026, le SEn indique que, pour pouvoir se déterminer sur le nouvel emplacement du projet, il doit disposer de compléments d'information. Il requiert notamment une documentation technique relative aux nuisances sonores du séchoir, comprenant l'indication de la puissance ou de la pression acoustique en dB(A) pour les périodes diurne et nocturne, ainsi que des informations sur le régime de fonctionnement du séchoir, notamment sa durée maximale d'exploitation de jour et de nuit. Le SEn sollicite également des précisions quant aux mesures envisagées au regard du principe de prévention, en particulier sur la question de savoir si les vaches portent des cloches et si elles séjournent à l'extérieur durant la nuit, le cas échéant avec ou sans cloches. Selon le SEn, ces éléments sont nécessaires afin de vérifier le respect des exigences en matière de protection contre le bruit. Le SEn relève en outre que le projet se situe à

proximité d'autres habitations que celles des opposants, lesquelles ne font pas partie de l'exploitation agricole, problématique qui n'a pas fait l'objet d'un examen par ses services. Par courrier du 12 février 2026, le constructeur produit une confirmation écrite des habitants des autres maisons situées à proximité, lesquels indiquent ne pas s'opposer au projet. Le 12 mars 2026, les recourants se déterminent spontanément. Le 2 avril 2026, le constructeur intimé a requis qu'un délai soit imparti au SEn afin qu'il puisse compléter son préavis, en vue de permettre au Tribunal cantonal de statuer définitivement sur le recours. E. Les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige. en droit 1. Déposé dans le délai et les formes prescrites par les opposants déboutés, propriétaires d'une parcelle voisine du projet litigieux, le recours est recevable en vertu des art. 79 à 81, 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). L'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur ses mérites.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 2. Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Le grief d'inopportunité ne peut être examiné par la Cour de céans que si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 CPJA). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce. 3. 3.1. Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone concernée. C'est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone (cf. arrêt TF 1C\_18/2022 du 9 mai 2023 consid. 3.1.2). Par le permis de construire, l'État vérifie la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de construction applicables. Il garantit ainsi la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATEC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire, que le requérant a le droit d'obtenir s'il satisfait aux conditions légales. L'objet du permis de construire est donc de constater que le projet respecte le droit public (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Cela signifie que l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non son opportunité. Elle ne peut pas refuser le permis de construire au motif qu'une autre solution – plus judicieuse à ses yeux ou à ceux du voisin – entrerait en considération (cf. arrêts TC FR 602 2024 142 du 25 mars 2025 consid. 3.2; 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1; TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004). La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de propriété garanti par l'art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Son exercice se fait à la guise du propriétaire, dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (cf. arrêt TC FR 602 2024 142 du

## **E. 25**

mars 2025 consid. 3.1). 3.2. Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'État. Les avis des services spécialisés de l'État constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à

l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (cf. ATF 132 II 257 consid. 4; arrêts TF 1C\_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; TC FR 602 2020 149 du 25 août 2020 consid. 2.2).

4. Dans leur mémoire, les recourants soutiennent que l'emplacement du projet approuvé par la Lieutenant de Préfet et la DIME a été modifié en cours de procédure. Ils font valoir que les autorités se seraient fondées à tort, notamment sous l'angle de la protection contre le bruit, sur des données

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 relatives au projet initial, qui ne correspondraient plus au nouvel emplacement des installations projetées.

4.1. La loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol (art. 1 al. 1 LPE). Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes seront réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 al. 2 LPE). L'art. 11 al. 2 LPE consacre ainsi le principe de prévention, en prescrivant de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, et pour autant que cela soit économiquement supportable. Pour déterminer à partir de quel seuil les atteintes sont nuisibles ou incommodes, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions (VLI); ce faisant, il tient compte également de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles, telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes (art. 13 LPE). En matière de protection contre le bruit, le Conseil fédéral a ainsi adopté l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41).

4.2. La LPE et l'OPB posent des exigences différentes en matière de limitation des émissions sonores selon qu'il s'agit d'une installation nouvelle ou d'une installation existante. Les installations nouvelles ne doivent en principe pas produire d'émissions excédant les valeurs de planification dans le voisinage (art. 25 al. 1 LPE; art. 7 al. 1 let. b OPB). En revanche, pour les installations existantes, seules les valeurs limites d'immissions doivent être respectées (art. 8 al. 2 OPB). Lorsqu'une installation existante est notablement modifiée, les émissions de bruit de l'ensemble de l'installation doivent au moins être limitées de manière à ne pas dépasser les valeurs limites d'immissions (art. 8 al. 2 OPB). La jurisprudence assimile toutefois aux installations nouvelles celles qui ont été modifiées après le 1er avril 1987 – date d'entrée en vigueur de l'OPB – dans une mesure telle que les éléments subsistants apparaissent secondaires par rapport aux éléments nouveaux. Dans ce cas, elles sont soumises au même régime que les installations nouvelles. Il en va de même lorsqu'une installation existante initialement silencieuse ou peu bruyante est transformée, par des travaux de construction ou par un changement du mode d'exploitation, en une installation susceptible de provoquer des nuisances dans le voisinage (cf. ATF 133 II 181 consid. 7.2; 125 II 643 consid. 17a). L'art. 11 LPE prévoit en outre un système de limitation des émissions en deux étapes (cf. ATF 128 II 378 consid. 6.2). Dans un premier temps, les émissions doivent être limitées à titre préventif, indépendamment des nuisances existantes, dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). Dans un second temps, s'il apparaît ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes seront nuisibles ou

incommodantes, compte tenu de la charge environnementale existante, les émissions doivent être limitées plus sévèrement (art. 11 al. 3 LPE). L'art. 12 al. 1 LPE énumère les instruments de limitation des émissions, qui consistent notamment, en matière de bruit, en des prescriptions relatives à la construction, à l'équipement, au trafic ou à l'exploitation (art. 12 al. 1 let. b et c LPE). Le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 (art. 13 al. 1 LPE). Il en découle qu'une installation nouvelle ne peut engendrer qu'une gêne tout au plus minime, dès lors qu'elle doit respecter les valeurs de planification (cf. not. arrêt TF 1A.180/2006 du 9 août 2007). 4.3. En l'espèce, il ressort des plans versés au dossier que le projet a fait l'objet, à la suite du préavis défavorable de la section "protection de l'air" du SEn, de modifications importantes, impliquant notamment le déplacement de la stabulation libre et de plusieurs installations annexes. Ces installations, initialement situées trop près de la forêt mais suffisamment éloignées des habitations existantes, se trouvent désormais sensiblement plus proches de ces dernières. Les modifications ont en outre dû faire l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête. Dans son premier préavis du 21 avril 2021, la section "protection contre le bruit" du SEn avait estimé que l'emplacement initial du projet respectait les exigences légales applicables. Toutefois, à la suite de la modification du projet et du choix d'un nouvel emplacement, cette section n'a, par erreur, pas été consultée. Son premier préavis du 21 avril 2021 a ainsi été repris tel quel dans le second préavis du 12 juillet 2022, sans qu'aucun examen matériel du nouvel emplacement n'ait été effectué. Dans sa réponse du 11 février 2026 adressée au Tribunal cantonal, elle a toutefois indiqué que plusieurs informations essentielles, absentes du dossier, étaient encore nécessaires afin de procéder aux appréciations requises et de se prononcer sur la conformité du projet sous l'angle de la protection contre le bruit. Vu ce qui précède, il convient de constater que le dossier n'est pas suffisamment instruit et n'aurait pas dû être tranché en l'état. 4.4. Cela étant, et quoi qu'en soutienne le constructeur intimé dans sa détermination du 2 avril 2026, même à supposer que les informations requises par la section "protection contre le bruit" du SEn soient produites devant le Tribunal, il n'appartient pas à la Cour de substituer sa propre appréciation technique à celle des autorités spécialisées. La question de la protection contre le bruit relève en effet, en premier lieu, de la compétence du SEn et, plus particulièrement, de sa section spécialisée, habilitée à évaluer l'impact de l'installation projetée et à déterminer les mesures nécessaires au respect de la législation applicable. En second lieu, il incombe à la DIME, respectivement au Préfet, en tant qu'autorités compétentes en matière d'autorisation spéciale et de permis de construire, de procéder à une pesée des intérêts en présence, notamment entre le droit du propriétaire à bâtir et l'intérêt public à la protection de l'environnement, en pleine connaissance de cause. Tel n'a toutefois pas été le cas en l'espèce, dès lors que tant la DIME que la Lieutenante de préfet ont statué sur la base d'un premier préavis favorable, fondé sur l'ancien emplacement des installations projetées, sans disposer d'une analyse matérielle actualisée de la section "protection contre le bruit" du SEn relative à leur nouvel emplacement. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'impartir un délai au SEn afin qu'il complète son préavis. Ce dernier a en effet déjà disposé de l'entier du dossier et a indiqué que celui-ci ne lui permettait pas de se prononcer favorablement, de sorte qu'on ne voit pas en quoi l'octroi d'un délai supplémentaire permettrait de remédier à ces lacunes en l'absence de mesures d'instruction complémentaires menées par les autorités de première instance. La Cour n'est dès lors pas en mesure d'appréhender la situation factuelle de manière complète ni de statuer en pleine connaissance de cause. Le grief des recourants doit

dès lors être admis.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 5. Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis. L'autorisation spéciale, le permis de construire ainsi que la décision sur opposition sont annulés, la cause étant renvoyée à la Préfecture, respectivement à la DIME, pour complément d'instruction. Il est attendu qu'elles sollicitent notamment un préavis actualisé du SEn fondé sur le nouvel emplacement du projet et sur les informations techniques encore requises par ce service pour pouvoir se déterminer, en particulier sous l'angle de la protection contre le bruit. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par les recourants. 6. 6.1. Les frais de procédure sont arrêtés à CHF 2'500.-, conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont mis à raison des trois quarts, soit CHF 1'875.-, à la charge de l'intimé, qui a conclu au rejet du recours, en vertu de l'art. 131 CPJA. L'État de Fribourg est, pour sa part, exonéré des frais (art. 133 CPJA). Partant, l'avance de frais de CHF 2'500.- versée par les recourants leur est restituée. 6.2. Les recourants, qui obtiennent gain de cause et ont recouru aux services d'un avocat, ont droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du Tarif JA, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance d'une partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires présentant une ampleur ou une complexité particulière, ce plafond peut être porté à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens s'effectue sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 Tarif JA). Les photocopies effectuées par le mandataire sont indemnisées à raison de CHF 0.40 par copie isolée (art. 9 al. 2 Tarif JA). La liste de frais produite par le mandataire des recourants fait état de 33 heures et 35 minutes de travail, ce qui apparaît excessif. Compte tenu de l'issue de la cause, relativement claire au vu des lacunes dans la consultation des services cantonaux, et des écritures produites, la Cour estime qu'un total de 15 heures de travail apparaît tout à fait raisonnable. Calculés au tarif horaire de CHF 250.-, les honoraires s'élèvent ainsi à CHF 3'750.-. S'agissant des débours, leur fixation forfaitaire, si elle est admise en procédure civile, ne répond pas aux exigences du Tarif JA. En l'espèce, les débours ne sont pas démontrés, et le montant forfaitaire réclamé de CHF 419.80 apparaît manifestement excessif au regard de l'activité déployée dans la présente procédure. Il se justifie dès lors de retenir un montant de CHF 50.- pour couvrir les frais effectifs. Compte tenu des honoraires de CHF 3'750.- et des débours de CHF 50.-, le montant auquel peuvent prétendre les recourants s'élève à CHF 3'800.- hors taxe. En y ajoutant la TVA au taux de 8.1 %, soit CHF 307.80, l'indemnité totale s'établit à CHF 4'107.80. Cette indemnité est mise à la charge de l'intimé pour trois quarts, soit CHF 3'080.85 (dont CHF 230.85 de TVA), et à la charge de l'État de Fribourg, à verser par la DIME, pour un quart, soit CHF 1'026.95 (dont CHF 76.95 de TVA). Le montant de l'indemnité de partie est versé directement au mandataire des recourants. L'intimé n'a pas droit à une indemnité de partie.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision du 26 juin 2025 octroyant l'autorisation spéciale, la décision du 16 juillet 2025 accordant le permis de construire, ainsi que la décision sur opposition rendue le même jour, sont annulées. La cause est renvoyée à la Préfecture, respectivement à la DIME, pour instruction complémentaire au sens des considérants et nouvelles décisions. II. Des frais de procédure, arrêtés à CHF 1'875.-, sont mis à la charge de l'intimé. III. L'avance de frais de

CHF 2'500.- versée par les recourants leur est restituée. IV. Une indemnité de partie de CHF 4'107.80 (dont CHF 307.80 de TVA au taux de 8.1 %) est allouée aux recourants, à verser à Me Rémy Terrapon. Elle est mise à la charge de l'intimé pour trois quarts, soit CHF 3'080.85 (dont CHF 230.85 de TVA), et à la charge de l'État de Fribourg pour un quart, soit CHF 1'026.95 (dont CHF 76.95 de TVA), ce montant étant versé par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME). V. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les

**E. 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 8 avril 2026/jud Le Président Le Greffier-rapporteur

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.