

# FR\_GERICHTE 602 2024 159 vom 7. Februar 2025

FR Kantonsgericht, 2025-02-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2024\\_159](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_159)

FR: FR\_GERICHTE 602 2024 159 du 7 février 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2024 159 del 7 febbraio 2025

## Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours des opposants, propriétaires d'une parcelle à proximité, qui sont atteints par la décision rejetant leur opposition et qui peuvent se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 76 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), est recevable en vertu des art. 79 à 81, 114 al. 1 let. c CPJA et 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC, RSF 710.1). En outre, l'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

### E. 2

Selon l'art. 77 CPJA, l'autorité de recours revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'elle peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

### E. 3

Les recourants se plaignent d'abord du fait que l'autorité ne se serait pas prononcée sur leur grief relatif à la non-conformité du projet à la topographie du terrain et que le SeCA n'aurait pas non plus fourni d'explication claire quant à son changement d'avis entre son second et son troisième préavis.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 18

#### E. 3.1

Garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) et concrétisé par les art. 57 ss CPJA, le droit d'être entendu implique notamment l'obligation, pour l'autorité, de motiver sa décision. L'administré doit être en mesure de comprendre les motifs ayant fondé la décision de l'autorité, afin de pouvoir juger de l'opportunité d'un recours et, le cas échéant, attaquer utilement la décision. Il en va de même pour l'autorité de recours, afin qu'elle puisse exercer son contrôle en connaissance de cause. L'autorité n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties; il suffit qu'elle mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels elle a fondé sa décision (cf. ATF 143 III 65 consid. 5.2), étant précisé que la motivation peut être implicite et résulter des

différents considérants de la décision (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1).

### **E. 3.2**

En l'occurrence, dans sa décision, la Lieutenante de Préfet répond, en substance, à l'ensemble des griefs formulés par les recourants dans leur opposition. Plus particulièrement, elle traite au considérant 6 de sa décision les griefs liés à la topographie du terrain. Elle y constate que les éléments au dossier sont suffisants pour établir les modifications apportées par le projet et s'appuie sur l'art. 58 du règlement d'exécution fribourgeois du 1er décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC; RSF 710.11) pour en conclure que le projet est conforme aux normes applicables. Ce faisant, elle a procédé un syllogisme juridique complet et rien ne permet de dire que la décision serait insuffisamment motivée au point que les recourants n'auraient pas été en mesure de l'attaquer en connaissance de cause. Preuve en est le mémoire de recours et les nombreux griefs formulés sur le fond par les recourants, notamment en lien avec le grief précité. Le fait qu'ils ne soient pas d'accord avec les conclusions préfectorales ne signifie pas encore que la décision ne respecte pas les exigences minimales de motivation. Autre est la question de savoir si cette décision est matériellement conforme au droit, ce que la Cour de céans examinera ci-après.

### **E. 3.3**

Quant aux reproches formulés sur la motivation du préavis du SeCA, il convient de rappeler que l'obligation de motiver une décision incombe en premier lieu à l'autorité qui statue et non aux autorités consultées ou spécialisées. C'est à l'autorité décisionnelle qu'il appartient d'exposer les motifs qui la conduisent à prendre une décision, en se fondant sur les éléments pertinents du dossier et en tenant compte, le cas échéant, des avis des entités et services consultés. Si l'autorité décisionnelle estime qu'un rapport officiel ne présente pas de résultats concluants ou qu'il existe des indices qui en diminuent la valeur probante, par exemple si sa motivation n'est pas ou peu compréhensible, l'autorité décisionnelle peut en tenir compte et s'en écarter. Or, comme considéré, la Lieutenante de Préfet a fait siennes les conclusions du préavis du SeCA et a estimé qu'il n'existait aucun motif qui justifiait de s'en écarter. Dans ces circonstances, il ne saurait être retenu une violation du droit d'être entendu à ce titre. Par ailleurs, il convient de relever que la constructrice a rappelé, dans le cadre de la présente procédure, que le second préavis du SeCA du 13 juin 2024 n'avait, par erreur, pas tenu compte des nouveaux plans et documents produits le 8 avril 2024. Cette erreur a été reconnue et corrigée par le SeCA dans son préavis favorable du 20 juin 2024. Les recourants peuvent donc être rassurés sur le fait qu'il existe une bonne raison pour que le SeCA ait modifié son préavis pour tenir compte de l'ensemble des éléments du dossier. Le grief de violation du droit d'être entendu doit donc être rejeté.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 18

### **E. 4.1**

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. Tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (cf. arrêt TF 1C\_18/2022 du 9 mai 2023 consid. 3.1.2). Par le permis de construire, l'Etat vérifie ainsi la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de la construction qui régissent celle-ci. Il garantit la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATeC). Il s'agit

d'une autorisation ordinaire et le requérant a droit à son obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet du permis de construire est donc de constater que le projet de construction 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, lorsqu'elle statue sur une requête, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non son opportunité. L'autorité n'a pas la compétence de refuser le permis de construire qui lui est demandé sous prétexte qu'une autre solution, plus judicieuse à ses yeux ou ceux du voisin, peut entrer en considération (cf. arrêts TC FR 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 Cst. Son exercice se fait à la guise du propriétaire, dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et du droit de la police des constructions.

#### **E. 4.2**

Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat. Les avis de ces services spécialisés 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 émanant 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 de circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'expert en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, une pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut dès lors 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 49 du 25 août 2020 consid. 2.2; sur la question de la motivation de ces préavis, cf. supra consid. 3.3).

#### **E. 5**

Les recourants estiment d'abord que le terrain sur lequel le projet est prévu n'est pas suffisamment équipé, dès lors qu'il ne serait pas adapté à l'utilisation prévue, qu'il exposerait les usagers à des dangers excessifs et que l'étendue de la servitude d'accès au chemin grevant leur fonds ne garantirait pas un accès juridique suffisant.

##### **E. 5.1**

Conformément à l'art. 22 al. 2 let. b LAT, l'autorisation de construire n'est délivrée que si le terrain est équipé. Tel est le cas selon l'art. 19 al. 1 LAT lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées. L'art. 95 LATeC, quant à lui, prévoit qu'un terrain est réputé équipé si son équipement est complet, adapté à la zone d'affectation concernée, de sorte que seul le raccordement des constructions et installations prévues reste encore à établir pour permettre leur

Tribunal cantonal TC Page 8 de 18 utilisation. Pour les zones à bâtir, il s'agit en règle générale de routes et chemins desservant la zone à équiper, compte tenu des circonstances locales (cf. JOMINI, Commentaire LAT, 2010, art. 19 LAT no 18). Pour être considérée comme adaptée à l'utilisation prévue, une voie d'accès doit être suffisante d'un point de vue technique et juridique pour accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert (cf. ATF 121 I 65 consid. 3a; arrêts TF 1C\_246/2009 du 1er février 2010 consid. 4.1; 1C\_157/2008 du 10

juillet 2008 consid. 2.1). Dans le cadre de l'interprétation et de l'application de la notion d'accès suffisant, les autorités disposent d'une importante marge d'appréciation (cf. ATF 121 I 65 consid. 3a; arrêt TF 1C\_471/2020 du 19 mai 2021 consid. 3.1).

## **E. 5.2**

Dans un premier moyen, les recourants soutiennent que l'accès ne serait pas juridiquement assuré dès lors qu'un triangle en bordure de parcelle ne serait pas couvert par l'assiette de la servitude inscrite au registre foncier.

### **E. 5.2.1**

La réalisation de la voie d'accès est juridiquement garantie lorsque le terrain peut être raccordé à une route du domaine public ou à une route privée que les utilisateurs du bâtiment ont le droit d'emprunter (cf. arrêt TF 1C\_387/2017 du 20 juin 2016 consid. 7.1). Selon la jurisprudence, l'autorité compétente peut ainsi autoriser une construction sur un bien-fonds qui, sans être directement accessible depuis la voie publique l'est par le biais d'une servitude foncière au sens des art. 730 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), dans la mesure où cet accès est suffisant au regard de l'utilisation prévue. En cas de doute sur la capacité de l'accès prévu à répondre aux besoins de la future construction, l'autorisation de construire doit en principe être refusée, la condition de l'art. 22 al. 2 let. b LAT n'étant alors pas réalisée. S'il apparaît toutefois vraisemblable que la parcelle en cause dispose d'un accès suffisant en vertu du droit privé, il appartient aux recourants s'opposant au projet de démontrer que tel ne serait pas le cas (cf. arrêts TF 1C\_471/2020 du 19 mai 2021 consid. 3.1.3; 1C\_52/2017 du 24 mai 2017 consid. 5.4; 1C\_245/2014 du 10 novembre 2014 consid. 4.1). Dans ce contexte, l'autorité administrative doit se limiter à examiner la situation *prima facie*, en se bornant à contrôler si ledit accès s'appuie sur un titre juridique existant, tel un droit de passage inscrit au registre foncier, les questions relatives à l'assiette de la servitude relevant exclusivement du droit civil (cf. arrêt TC FR 602 2011 74 et 89 du 7 décembre 2012 consid. 2b). Ainsi, l'autorité administrative examine si la désignation de la servitude permet d'en faire l'utilisation prévue et si elle est suffisante pour l'accès aux constructions projetées (cf. arrêt TC FR 602 2018 100 et 101 du 13 février 2019 consid. 2.3).

### **E. 5.2.2**

En l'occurrence, l'existence d'une servitude de passage à pied et pour tout véhicule, inscrite au registre foncier au bénéfice de la parcelle concernée par le projet de construction et grevant le fonds appartenant aux recourants, n'est pas contestée. Les recourants soutiennent, en revanche, qu'une portion de terrain triangulaire en bordure de leur parcelle (cf. entourée par un cercle noir sur l'extrait ci-dessous) ne serait pas incluse dans l'assiette de la servitude. Ils en déduisent que les propriétaires de l'art. fff RF ne pourraient emprunter librement cette portion de terrain pour accéder à leur construction. (plan supprimé) Force est toutefois de constater que l'appréciation de la Lieutenante de Préfet, selon laquelle cette servitude apparaissait suffisante pour l'accès juridique à la construction projetée, ne saurait être remise en cause par de tels arguments. En effet, l'existence d'une servitude de passage dûment

Tribunal cantonal TC Page 9 de 18 inscrite au registre foncier suffit généralement à garantir l'accès à la construction projetée, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur l'étendue précise de son assiette. Comme considéré, il appartient aux parties, le cas échéant, de faire valoir leurs droits respectifs devant les juridictions civiles compétentes. Nonobstant,

l'interprétation des recourants quant à la portée de la servitude apparaît, à tout le moins du point de vue du droit public des constructions, manifestement erronée. Il est clair que ce triangle sur le plan fait le lien entre le chemin d'accès privé et le carrefour avec la voie publique et que l'existence de la servitude d'accès ne fait aucun sens s'il n'est pas possible de rejoindre le domaine public. La Cour ne peut d'ailleurs s'empêcher de relever que, à la lecture des minutes établies par le géomètre-conservateur cantonal, que les recourants ont produites à l'appui de leurs contre-observations du 19 décembre 2024, le droit de passage grevant leur parcelle (à l'époque désignée comme l'art. III RF de la Commune de H. \_\_\_\_\_) était décrit comme suit: "chemin de servitude pour atteindre la route cantonale". De plus, dans l'exposé des motifs, le géomètre-conservateur précise que cette modification doit permettre la vente d'une surface de 330 m<sup>2</sup> cédée par la commune aux propriétaires d'alors, et que cette surface, en tant que route d'accès, doit permettre à l'acquéreur de l'aménager selon ses vœux. Les droits de passage pour les ayants-droits sont toutefois réservés et font l'objet de servitudes inscrites à charge de la parcelle. La Cour relève d'ailleurs que, contrairement à ce que soutiennent les recourants, il n'existait, lors de la constitution de la servitude, aucun triangle de petite dimension en bordure de parcelle qui ne serait pas couvert par la servitude. En effet, le "plan du nouvel état de propriété" d'avril 1986 établi par le géomètre officiel démontre que la servitude va clairement jusqu'à la route (cf. extrait ci-dessous). L'assiette de la servitude a été ainsi faite précisément dans le but que le chemin permette l'accès jusqu'à la voie publique. Le plan du portail cartographique du 28 octobre 2021, produit par les recourants et sur lequel ils se fondent pour justifier l'existence d'un triangle qui ne serait pas couvert par la servitude, ne détermine en réalité pas son étendue. Il aurait fallu, pour cela, qu'ils activent le thème "Servitudes (4 couches) (Mensuration officielle)". Or, en procédant ainsi, on voit alors bien que la servitude s'étend très clairement jusqu'à la route communale et que la petite zone triangulaire litigieuse en fait bien partie (cf. extrait ci-dessous). (plans supprimés) Dans ces circonstances, la Cour considère que la servitude inscrite au registre foncier est manifestement suffisante pour garantir un accès juridique à la construction projetée. Le terrain est, en effet, raccordé à une route, certes privée, mais que les utilisateurs du bâtiment ont, sans aucun doute, le droit d'emprunter, comme le confirment les documents que les recourants ont eux-mêmes versés au dossier.

### **E. 5.3**

Dans un second moyen, les recourants affirment que l'accès n'est techniquement pas adapté, dès lors qu'il ne respecterait pas les normes VSS en matière de longueur, de gabarit, de possibilité de croisement et de revêtement. Ils considèrent notamment que le chemin est trop étroit et manque de sécurité.

#### **E. 5.3.1**

La définition de l'accès adapté à l'utilisation projetée au sens de l'art. 19 LAT a fait l'objet d'une jurisprudence constante dont il résulte en substance que la loi n'impose pas des voies d'accès idéales; celles-ci doivent en revanche être suffisantes ou adaptées (cf. arrêt TF 1C\_387/2014 du 20 juin 2016 consid. 7.1). Pour cela, il faut et il suffit que, par sa construction et son aménagement, une voie de desserte soit praticable pour le trafic lié à l'utilisation du bien-fonds et n'expose pas ses

Tribunal cantonal TC Page 10 de 18 usagers ni ceux des voies publiques auxquelles elle se raccorderait à des dangers excessifs (cf. arrêts TF 1C\_430/2015 du 15 avril 2016 consid.

3.1; 1C\_245/2014 du 10 novembre 2014 consid. 4.1). Ainsi une voie, bien qu'étroite et sinueuse, remplit les conditions légales si elle permet à tous les véhicules usuels de gagner la ou les parcelles litigieuses en respectant les règles de prudence qu'imposent les prescriptions de la circulation routière. Autrement dit, l'accès est suffisant lorsqu'il présente des conditions de commodité et de sécurité (pente, visibilité, trafic) tenant compte des besoins des constructions projetées et cela même si, en raison de l'accroissement prévisible du trafic, la circulation devient moins aisée et exige des usagers une prudence accrue (cf. déjà arrêts TC FR 602 2011 74 et 89 du 7 décembre 2012 consid. 3a; ég. arrêts TC VD AC.2009.0086 du 2 août 2010, AC.2008.0233 du 6 mai 2009 et AC.2002.0013 du 10 décembre 2002). En revanche, un bien-fonds ne peut plus être considéré comme équipé si, une fois construit conformément aux règles du plan d'affectation, son utilisation entraîne un accroissement du trafic qui ne peut être absorbé par le réseau routier ou s'il provoque des atteintes nuisibles ou incommodes dans le voisinage (cf. ATF 129 II 238 consid. 2). Enfin, il faut encore que l'accès des services de secours et de voirie soit garanti (cf. arrêts TF 1C\_430/2015 du 15 avril 2016 consid. 3.1; 1C\_245/2014 du

### **E. 5.3.2**

La Cour rappelle d'abord que le SMO n'a pas formulé de remarques particulières dans son préavis du 30 avril 2024, et que, compte tenu de la longueur et de la largeur du chemin, qu'il a pu aisément consulter sur plan, il a estimé que l'accès était suffisant. Dans ce contexte, rien n'indique que le SMO n'a pas pu contrôler les lignes de visibilité (cf. extrait ci-dessous), les espaces de croisement, le tracé du chemin et apprécier leur impact sur la sécurité routière. Suite aux éléments apportés par la constructrice le 8 avril 2024, le SMO a ainsi préavisé favorablement le projet sans réserver aucune condition, même s'il recommande un gabarit minimal de 3.5 m pour le croisement voiture/vélo. La Lieutenant de Préfet a fait sienne les conclusions du SMO.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 18 Reste à examiner si les arguments avancés par les recourants à l'appui de leur recours sont de nature à modifier cette conclusion. (plan supprimé)

### **E. 5.3.3**

Les recourants dénoncent d'abord le fait que ce gabarit ne serait pas respecté à certains endroits (env. 2.5 m à l'endroit le plus étroit selon eux). La Cour rappelle toutefois que la norme VSS 40 050 relative aux chemins de desserte prévoit notamment une largeur minimum pour l'accès au débouché de la route, mais pas nécessairement sur tout le tracé du chemin. Quant à la cohabitation des automobiles avec d'autres usagers du chemin, la norme VSS 40 201 relative aux dimensions de base et gabarit des usagers de la route considère qu'un piéton, de même qu'un deux-roues léger, occupe une largeur de 0.6 m et une voiture de tourisme 1.8 m. Même en considérant la largeur du chemin alléguée par les recourants, aucun conflit n'est à craindre, étant rappelé que sa configuration fait que la circulation s'opère inévitablement à vitesse réduite. Le croisement avec des poids lourds, bus ou cars, dont la largeur donnée est de 2.5 m, s'avèrerait certes plus compliqué, mais – sauf temporairement pendant la durée des travaux de construction litigieux – il n'apparaît pas que le projet soit de nature à augmenter le passage de ce type de véhicules. Au demeurant, il convient de souligner que la largeur de 3.5 m préconisée par le SMO dans son préavis constitue une simple recommandation et ce dernier n'a pas conditionné son préavis favorable à son respect ("préavis favorable sans condition"). Les recourants ne peuvent

donc tirer aucune conséquence de son non-respect et n'expliquent d'ailleurs pas en quoi il se justifierait d'en faire une condition à l'octroi du permis de construire.

#### **E. 5.3.4**

Pour ce qui est ensuite des difficultés de croisement en lien avec la longueur du chemin d'accès, la Lieutenante s'est référée à la norme VSS 40 045 relative aux routes de desserte, également citée par les recourants, pour juger qu'il s'agissait d'un chemin d'accès au sens de cette norme, destiné à desservir de petites zones habitées jusqu'à 30 unités de logement, dont la longueur, selon la hauteur des bâtiments, devrait être limitée entre 40 et 80 mètres environ, et le long duquel les rares cas de croisement se font par les accotements et autres espaces libres (ch. 8 de la norme VSS 40 045). Cette norme précise qu'un chemin dit d'accès présente une seule voie de circulation, n'a pas de trottoir ni de place de rebroussement, qu'un aménagement pour le trafic deux-roues léger n'y est pas nécessaire et que les caractéristiques d'aménagement des voies de circulation y seront réduites. Ce type de route est en fait un chemin piétonnier, prévu pour être occasionnellement parcouru par des véhicules à moteur. La norme VSS 40 045 définit la capacité pratique d'une telle voie de circulation à 50 véhicules par heure. Il n'est pas contesté que le chemin d'accès est légèrement supérieur à 80 m (115 m selon les recourants). Cependant, contrairement à ce qu'affirment les recourants, il ne s'agit pas d'une limite absolue, mais d'une recommandation dont le dépassement n'a aucune incidence sur la qualification du chemin. Le Tribunal fédéral a confirmé que même un tronçon de 320 m de long peut être qualifié de "chemin d'accès" pour autant que celui-ci ne desserve pas plus de 30 unités de logement (cf. arrêt TF 1C\_322/2021 du 24 août 2022 consid. 3.2.1), ce qui est incontestablement le cas en l'espèce. Le dépassement de la longueur de 80 m ne signifie donc pas à lui seul que l'accès est insuffisant. Il convient bien plus de s'intéresser à la configuration du chemin. Toutefois, s'il est vrai qu'il n'est pas possible de croiser des véhicules sur toute sa longueur, la Cour relève qu'il s'agit d'une caractéristique inhérente à la notion de chemin d'accès, selon la norme VSS 40 045. Un chemin

Tribunal cantonal TC Page 12 de 18 d'accès est un chemin piétonnier, prévu pour être occasionnellement parcouru par des véhicules à moteur et dont la superstructure est dimensionnée en conséquence. Pour les rares cas de croisement ou de dépassement entre véhicules à moteur, on peut utiliser les accotements et les autres espaces libres. Certes, le chemin est plus long que ce que recommandent les normes VSS. Cependant, cette situation est acceptable car le volume de trafic restera modeste (on est largement en deçà des 30 unités de logements desservies) et qu'il existe des endroits où le croisement de deux véhicules est possible. La Cour relève que plusieurs possibilités de croisement existent, notamment sur la parcelle des recourants, devant la future construction et au début du chemin d'accès. Les recourants ont la possibilité d'autoriser les riverains à utiliser le ou les dégagements goudronnés devant leur garage, voire d'élargir le chemin pour permettre l'utilisation de l'entière assiette de la servitude, qui a une largeur d'au moins 4.20 m sur les dix premiers mètres (cf. extraits 2 et 3 reproduits ci-dessus, qui montrent que l'assiette de la servitude est plus large par endroit que le chemin effectivement réalisé). Dans ce contexte, il est important de rappeler le contexte historique de ce chemin d'accès. Comme précisé ci-dessus (cf. supra consid. 5.2.2), avant les années 1980, il était la propriété de la Commune. Il a ensuite été réintégré à la parcelle des recourants avec une servitude de passage destinée à rejoindre la route cantonale, sous réserve des droits des tiers. Ce chemin a ainsi toujours servi de point d'accès pour les différentes parcelles, y compris celle destinée

au projet de construction alors qu'elle n'était encore pas construite. La cession du chemin par la Commune a manifestement été effectuée pour que le propriétaire du fonds servant puisse l'aménager à sa guise, mais sous réserve du respect des droits de passage des tiers. En ce sens, il existe donc au moins depuis plus de 40 ans un passage par ce chemin pour accéder aux parcelles concernées, et vraisemblablement depuis encore plus longtemps puisqu'il s'agissait avant d'une voie publique. La topologie du terrain n'a pas beaucoup changé et il s'agissait toujours d'une seule voie de circulation. Ainsi, si les riverains ont utilisé le chemin jusqu'à ce jour, c'est que des solutions de croisement existent et qu'il peut donc être couramment toléré que le croisement de véhicules devait et pouvait s'effectuer, cas échéant sur des fonds privés au-delà de la servitude de passage. Comme l'a rappelé récemment le Tribunal fédéral (cf. arrêt TF 1C\_216/2021 du 21 avril 2022 consid. 4.2.1), la question n'est ainsi pas tant de savoir si les riverains peuvent ou non empiéter sur des fonds privés au-delà de la servitude de passage, mais bien plus celle de savoir jusqu'à quel seuil de trafic ces solutions précaires sont acceptables. Or, le chemin litigieux n'est pas une voie de transit, mais une desserte privée sans issue, destinée pour l'essentiel à des usagers qui en connaissent les particularités. A cela s'ajoute que l'accroissement de trafic reste dans des limites qui permettent de faire perdurer l'utilisation du chemin dans les conditions actuelles. Il est manifeste que la route permet actuellement de desservir de manière adéquate les habitations existantes, soit deux logements (art. 125 RF et jji RF) et, selon les affirmations des recourants, quatre places de stationnement. Suite à la réalisation de la construction projetée, il y aura 12 logements supplémentaires et 14 places de stationnement en plus (une par appartement et deux visiteurs). Ainsi, 18 places de stationnement seront desservies par le chemin d'accès. On peut certes considérer que le volume de trafic sera quatre à cinq fois supérieur avec la future construction. Toutefois, on est encore bien loin des 50 véhicules par heure en vertu desquels les normes VSS définissent un chemin d'accès pour lequel, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, aucun aménagement particulier n'est nécessaire. Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose la mise en place d'un concept de sécurité et le SMO n'a rien exigé de tel. On peut donc tolérer qu'il soit

Tribunal cantonal TC Page 13 de 18 parfois nécessaire de procéder à une marche-arrière jusqu'à l'accotement disponible. Si, à l'avenir, la prise d'autres mesures, par exemple la pose d'un miroir, devait s'avérer utile en raison du tracé du chemin, l'absence d'une telle prescription au stade de la délivrance de l'autorisation de construire ne saurait, quoi qu'il en soit, pas rendre l'accès insuffisant au sens de l'art. 19 LAT (cf. arrêt TF 1C\_216/2021 du 21 avril 2022 consid. 4.2.1). Ainsi, au contraire de ce qu'affirment les recourants, l'aménagement du chemin d'accès en matière de possibilités de croisement et de longueur n'est pas en contradiction flagrante avec les normes VSS, et l'accroissement prévisible du trafic en raison du nouveau projet n'est pas de nature à modifier la catégorie de l'accès ni les règles applicables. Rien n'indique donc que la Lieutenante de Préfet, suivant en cela le préavis du SMO, n'en a pas correctement tenu compte. Comme mentionné précédemment, il existe bien des accotements, notamment sur la parcelle des recourants, et des possibilités de croisement au niveau de la parcelle sur laquelle le projet est construit, soit en amont et en aval du chemin.

#### **E. 5.3.5**

L'état du revêtement n'est lui non plus pas décisif: vu les photographies produites par la constructrice dans le cadre de la présente procédure, on peut partir de l'idée que son état ne rend pas le chemin impraticable, les recourants et autres riverains l'utilisant de toute

évidence quotidiennement, cas échéant étant responsables de son entretien; tout au plus contribuerait-il à une circulation à faible vitesse. En définitive, rien ne justifie que l'on s'éloigne du préavis du SMO du 30 avril 2024. Dès lors, il y a lieu de retenir que l'accès à la parcelle concernée par le projet litigieux est garanti également sur le plan technique, même si la nouvelle construction implique un accroissement du trafic qui rendra la circulation moins aisée. Enfin, il convient de rappeler que le SMO est tout à fait habilité à examiner la conformité de la situation sur la base des plans uniquement. La loi n'impose en effet aucune obligation d'effectuer une inspection locale, contrairement à ce que semblent penser les recourants.

#### **E. 5.4**

Mal fondés, les griefs selon lesquels le terrain prévu ne serait pas suffisamment équipé doivent être rejetés. 6. Les autres griefs formulés par les recourants ne sont pas non plus de nature à conduire au refus du permis de construire litigieux. 6.1. Les recourants soutiennent que les terrasses et les murs de soutènement projetés devraient être soumis aux règles de distance aux limites, au motif que la zone est destinée aux habitations individuelles groupées, impliquant un accès de plain-pied, et que ces aménagements seraient donc dictés par la destination de la zone. 6.1.1. Selon l'art. 132 al. 1 LATeC, dans l'ordre non contigu, la distance minimale d'un bâtiment à la limite d'un fonds est au moins égale à la moitié de la hauteur totale du bâtiment, mais au minimum de 4 m. L'al. 3 de cette disposition prévoit que le Conseil d'Etat peut autoriser la construction à des distances inférieures ou en limite de propriétés d'annexes, de petites constructions, de constructions souterraines ou de constructions hors-sol. L'art. 82 al. 1 ReLATeC, qui concrétise l'art. 132 al. 3 LATeC, prévoit que la distance à la limite du fonds d'un bâtiment qui ne contient que des surfaces utiles secondaires est au minimum égale à la moitié de la hauteur de la partie de ce bâtiment située à l'extérieur du périmètre d'évolution, à

Tribunal cantonal TC Page 14 de 18 condition que la construction ne nuise pas à un ensemble ordonné de bâtiments et soit disposée de façon à ne pas entraver la lutte contre le feu (let. a); la plus grande dimension en plan de la partie du bâtiment située à l'extérieur du périmètre d'évolution ne dépasse pas 8 m (let. b); les saillies d'avant-toits de cette partie ne dépassent pas 0,60 m (let. c); la hauteur totale de cette partie ne dépasse pas 3,50 m (let. d); et la distance entre les parties de bâtiments situées à l'extérieur du périmètre d'évolution soit au minimum de 3,50 m (let. e). Aux termes de l'art. 21 ch. 4 RCU en vigueur, applicable à la ZRFD-I dans laquelle se situe la parcelle litigieuse, la distance à la limite d'un fonds est fixée à 5 m au minimum. 6.1.2. Aux termes de l'art. 119 al. 2 LATeC, les notions et méthodes de mesure faisant l'objet de l'accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC; RSF 710.7) sont applicables lorsque des prescriptions cantonales ou communales portent sur des notions régies par cet accord; le Conseil d'Etat peut définir d'autres notions ne faisant pas l'objet de l'accord intercantonal. La notion de bâtiment est définie dans l'AIHC. Selon le ch. 2.1 de l'annexe 1 à l'AIHC, un bâtiment est une construction immobilière pourvue d'une toiture fixe et généralement fermée abritant des personnes, des animaux ou des choses. Le commentaire de l'AIHC précise que des installations comme les piscines de plein air, les murs de soutènement, les terrasses ouvertes, les modifications de terrain, les conduites, etc., ne sont pas des bâtiments au sens de l'accord (cf. chapitre "Bâtiment", ch. 2). 6.1.3. Cela étant, il est manifeste que les terrasses litigieuses, ouvertes, ne constituent pas un bâtiment au sens de l'AIHC. Par conséquent, les dispositions précitées relatives à la distance aux

limites des bâtiments ne trouvent pas application. Il en va de même pour les murs de soutènement. Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose de distance minimale spécifique pour les terrasses et murs de soutènement, notamment dans le cas d'habitations individuelles groupées au sens de l'art. 56 ReLATeC. Dans ce contexte, l'argument des recourants, selon lequel le Conseil d'Etat aurait implicitement inclus les terrasses et murs de soutènement dans la notion de bâtiment soumis à la distance aux limites pour ce type de construction, ne résiste pas à la critique. En effet, la réglementation sur la distance aux limites vise principalement à garantir un aménagement sain et rationnel en préservant un minimum de lumière, d'air et de soleil entre les constructions afin d'éviter que les habitants de bien-fonds voisins n'aient l'impression que la construction les écrase. Le critère pour déterminer si un élément de construction doit être qualifié de saillie et, par conséquent, être pris en compte dans le calcul de la distance aux limites, tient notamment à son aspect extérieur et sa volumétrie. Un élément de construction peut ainsi être exclu du calcul de la distance aux limites s'il est de dimension réduite et s'il conserve un caractère accessoire par rapport au bâtiment principal s'agissant de ses fonctions et de sa destination, ainsi que de ses effets sur l'aspect et la volumétrie du bâtiment (cf. dans le canton de Vaud, arrêts TC VD AC.2017.0220 du 18 juillet 2018 consid. 3b; AC.2017.0108 du 13 novembre 2017 consid. 3c; AC.2014.0365 du 4 décembre 2015 consid. 3e; approche récemment confirmée par le Tribunal fédéral, cf. arrêt TF 1C\_63/2024 du 2 décembre 2024 consid. 3.2 s.). Le droit fribourgeois n'interprète pas différemment ces notions. Les murs de soutènement sont, quant à eux, destinés précisément à préserver le terrain naturel notamment en limite de propriété. Leur absence est de nature à rendre impossible l'aménagement de toute une partie du fonds (cf. arrêt TC-VS A1-11-229 du 3 février 2012 consid. c/bb). A cet effet,

Tribunal cantonal TC Page 15 de 18 ils ne constituent manifestement pas des bâtiments au sens de l'AIHC et peuvent être implantés, en droit fribourgeois, en limite de fonds privé si leur hauteur ne dépasse pas 1.2 m (art. 60 al. 1 ReLATeC). Au-delà de cette hauteur, ils doivent être reculés d'autant. Le schéma de l'annexe 2 à l'art. 60 ReLATeC illustre clairement cette règle. Seuls les murs de soutènement dépassant 1.2 m doivent ainsi respecter une distance minimale à hauteur de ce dépassement par rapport au fonds voisin.

6.1.4. En l'occurrence, l'examen des plans et schémas au dossier révèle que les terrasses situées à l'intérieur de la distance aux limites sont principalement orientées à l'ouest en direction de la parcelle des recourants. Elles mesurent 4 m de long et débordent, sur environ trois quarts de leur longueur, à l'intérieur des limites de construction. La Cour relève que ces terrasses se situent plus bas que le terrain naturel de la parcelle adjacente des recourants et que les plans ne font apparaître aucune saillie ni aucun avant-toit empiétant sur la distance aux limites. Les terrasses projetées doivent donc être considérées comme des installations admissibles dans les distances aux limites. Concernant les murs de soutènement, les recourants s'inquiètent à tort d'un dépassement de la hauteur admissible. Le plan de façade ouest-sud, où sont implantées les terrasses litigieuses, indique toutefois clairement que la hauteur de soutènement entre les différents étages est de 1.2 m, conformément à l'art. 60 al. 1 ReLATeC. Rien n'indique que les murs destinés à soutenir le terrain naturel dépasseraient cette limite. C'est également le lieu de noter que les recourants relèvent une erreur sur le plan d'implantation et le schéma de rétention, qui mentionnent, à un endroit en limite de propriété, une altitude du terrain naturel (TN) de 718.4 m et du terrain artificiel (TA) de 708.4 m. Il s'agit manifestement d'une erreur sans conséquence, qui ne saurait justifier un refus du permis de construire. La constructrice l'a d'ailleurs confirmé expressément, et l'ensemble des autres plans au dossier corroborent cette position. Les recourants ne

soulèvent aucune autre erreur, et rien ne permet de penser que le projet impacterait la topographie du terrain naturel de façon contraire à l'art. 58 al. 1 ReLATEC. Dans ces circonstances, les griefs relatifs au respect de la distance aux limites et à la hauteur des murs de soutènement, ainsi qu'à la topographie du terrain, sont infondés et doivent être rejetés. La décision attaquée ne prête en effet pas le flanc à la critique en tant qu'elle fait sienne les conclusions du SeCA selon lesquelles le projet respecterait les normes de construction. 6.2. Dans un dernier grief, les recourants contestent l'octroi de l'effet anticipé des plans au motif que le projet ne respecterait pas l'IBUS de 0.50 prévu pour la ZRFD-I dans le RCU de l'ancienne commune de H. \_\_\_\_\_, alors que le projet d'harmonisation du plan d'aménagement local (PAL) à la suite de la fusion prévoirait un IBUS de 0.60 pour cette zone. 6.2.1. Selon l'art. 91 al. 1 LATEC, dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation par la Direction, aucun permis ne peut être délivré pour des projets prévus sur des terrains compris dans le plan. L'al. 2 de la même disposition précise que, toutefois, moyennant l'accord préalable de la commune et du Service, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan pour éviter des retards dommageables. 6.2.2. Il est exact que, d'un point de vue strictement littéral, le texte de l'art. 91 LATEC abonde dans le sens des recourants. Cependant, il convient de rappeler certains principes. L'accord des autorités communales et cantonales auquel fait référence l'art. 91 al. 2 LATEC ne relève d'abord pas d'un

Tribunal cantonal TC Page 16 de 18 pouvoir purement discrétionnaire. Ces dernières sont tenues de pourvoir à l'intérêt public en respectant les principes de l'activité administrative, notamment le principe de la légalité (art. 4 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, Cst./FR; RSF 10.1), et d'exercer leur pouvoir d'appréciation en se fondant sur des critères objectifs et raisonnables, en choisissant la mesure la plus appropriée aux circonstances (cf. arrêts TC FR 602 2020 70 du 29 octobre 2020 consid. 4.1; 602 2014 102 du 14 octobre 2014). Dans ce contexte, il sied de rappeler ensuite que l'art. 80 al. 1 ReLATEC a relevé l'IBUS minimal à 0.60 pour l'ensemble des zones à bâtir, suite à l'adoption du plan directeur cantonal (PDCant) de 2018. Cette modification vise à densifier les zones à bâtir, conformément à la LATEC. Selon l'art. 18 al. 1 LATEC, le PDCant lie enfin les autorités cantonales et communales dès son adoption par le Conseil d'Etat. En instituant expressément un effet liant du PDCant "dès son adoption par le Conseil d'Etat", le texte de l'art. 18 al. 1 LATEC contient une disposition transitoire claire qui fixe sans ambiguïté le moment à partir duquel les autorités cantonales et communales fribourgeoises doivent appliquer la nouvelle planification directrice (cf. arrêt TC FR 602 2019 101 du 3 février 2020 consid. 3.1). 6.2.3. Par conséquent, l'autorité compétente ne pouvait refuser l'effet anticipé des plans au motif que le projet ne respectait pas l'ancien RCU de la commune de H. \_\_\_\_\_, devenu non conforme au PDCant et à l'art. 80 al. 1 ReLATEC. En effet, il n'est pas défendable de continuer d'appliquer une planification communale désuète et périmée, non conforme au droit fédéral et cantonal, alors même que la planification directrice sur laquelle cette réglementation communale se fonde a été remplacée par une nouvelle, en vigueur depuis le 2 octobre 2018, et qui applique les nouveaux principes issus de la révision de la LAT de 2014 (cf. ATF 141 II 393 consid. 3). Il ressort de ce qui précède que le projet respecte l'IBUS de 0.60 prévu pour la zone dans le dossier d'harmonisation du PAL mis à l'enquête. Ce dossier reprend l'IBUS minimal prévu par la législation cantonale supérieure pour la zone à bâtir et il est clair que la réglementation communale à adopter ne saurait aboutir à un IBUS inférieur à ce minimum

pour la zone en question sans violer manifestement le droit cantonal. Dans ces circonstances, c'est à raison que la Lieutenante de Préfet a octroyé l'effet anticipé des plans. Aucune interprétation de l'art. 91 LATeC, qu'elle soit téléologique, historique ou systématique, ne saurait conduire à une conclusion différente. 7. Il suit de l'ensemble de ce qui précède que tous les griefs des recourants sont mal fondés. Le recours (602 2024 159) doit donc être entièrement rejeté. L'affaire étant traitée au fond, la requête d'effet suspensif (602 2024 161) est sans objet et rayée du rôle. 8. 8.1. Les recourants qui succombent doivent supporter solidairement les frais de procédure, fixés à CHF 3'000.- conformément à l'art. jji CPJA et 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 compensés par l'avance de frais de même montant prestée le 26 septembre 2024. 8.2. L'intimée, qui obtient gain de cause et qui a fait appel aux services d'un avocat, a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 17 de 18 Conformément à l'art. 8 al. 1 Tarif JA, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu 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). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 Tarif JA). La liste de frais produite par la constructrice n'est toutefois pas établie conformément au Tarif JA. La fixation à forfait de débours, valable en matière civile, ne correspond en effet pas aux exigences du Tarif JA. Dès lors qu'ils ne sont pas démontrés et que la somme forfaitaire (CHF 451.05) est manifestement excessive compte tenu des frais limités liés à l'intervention de l'intimée dans le cadre de la procédure (une demande de prolongation de délai, une réponse de 9 pages sur le recours et une détermination spontanée de 2 pages), il convient de considérer que CHF 50.- étaient largement suffisants pour couvrir tous les frais engagés par les mandataires de l'intimée. C'est le lieu de noter que ces derniers font état de 36h05 de travail à CHF 250.-, ce qui paraît aussi également excessif compte tenu des interventions précitées. La Cour note en particulier qu'un total de 21h50 ont été consacrées à la rédaction d'une réponse de 9 pages (13h50 le 18 octobre 2024; 6h00 le 25 octobre 2024 et 2h00 le 14 novembre 2024). De même, les mandataires de l'intimée indiquent avoir consacré 7h20 pour les prestations de la semaine du 4 novembre, soit, selon eux, la rédaction de courriels, d'un courrier au Tribunal cantonal, à savoir la demande de prolongation de délai, et d'un téléphone de 15 min, ce qui ne justifie, aux yeux de la Cour, pas encore les 7h20 annoncées. 2h30 ont enfin été consacrées à la rédaction d'une détermination spontanée de deux pages le 13 janvier 2025. A titre de comparaison, l'activité du mandataire des recourants, dont l'activité a été sensiblement plus importante, puisqu'elle a impliqué notamment la rédaction d'un recours de 33 pages et de contre-observations de 5 pages, se limite à quelques 25 h. Ainsi, en comparaison avec l'activité exercée par le mandataire des recourants, eu égard aux écritures déposées par les mandataires de l'intimée et compte tenu d'autres activités tels que la prise de connaissance du dossier ou les divers contacts avec le client, la Cour estime que 18 heures de travail étaient suffisantes pour assurer la défense des intérêts de l'intimée. Au tarif horaire de CHF 250.-, l'indemnité de partie se monte à CHF 4'500.-, auquel il faut encore ajouter CHF 50.- à titre de débours et un supplément pour la TVA au taux de 8.1 %, calculé sur l'indemnité globale de CHF 4'550.-, soit CHF kkk.55. Le montant total s'élève ainsi à CHF 4'918.55. Il est mis solidairement à la charge des recourants et est à verser

directement à Me Christophe Claude Maillard et Me Simon Mailler. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 18 de 18 la Cour arrête : I. Le recours (602 2024 159) est rejeté. II. La requête d'octroi de l'effet suspensif (602 2024 161) est sans objet et radiée du rôle. III. Des frais de procédure, d'un montant de CHF 3'000.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà versée. IV. Un montant de CHF 4'918.55 (dont CHF kkk.55 de TVA au taux de 8.1 %) est alloué à l'intimée, à verser à Me Christophe Claude Maillard et Me Simon Mailler. Il est mis solidairement à la charge des recourants. V. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 7 février 2025/jud Le Président Le Greffier-rapporteur

#### **E. 10**

novembre 2014 consid. 4.1). L'art. 119 LATeC donne au Conseil d'Etat la compétence d'édicter les dispositions d'exécution des règles de construction (al. 1). Il peut prescrire l'application de directives et de normes des organismes spécialisés (al. 3). Selon l'art. 52 ReLATeC, les objets soumis à l'obligation de permis sont régis par les dispositions de ce règlement en matière de construction (al. 1). Pour le surplus, il est renvoyé aux normes techniques d'organismes spécialisés tels que (a) la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA); (b) l'Association suisse de normalisation (SNV); (c) l'Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA); (d) l'Union suisse des professionnels de la route (VSS). Selon l'art. 61 al. 1 ReLATeC, l'accès aux routes publiques ou privées ne doit pas constituer une gêne ou un danger pour la circulation. Les rampes d'accès doivent être conformes aux normes SNV et VSS. Si les normes VSS, en tant qu'expression de la science et de l'expérience des professionnels, peuvent être considérées comme des avis d'experts, il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agit pas de règles de droit au sens strict. Lorsque des motifs fondés justifient de s'en écarter, le juge n'est pas lié par lesdites normes. Le renvoi général aux normes professionnelles prévu par l'art. 119 LATeC ne change rien à cette constatation (dans ce sens, art. 27 al. 1 ReLATeC; cf. arrêt TC FR 602 2011 74 et 89 du 7 décembre 2012).

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