

FR_GERICHTE 602 2024 60 vom 18. August 2025

FR Kantonsgericht, 2025-08-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_60

FR: FR_GERICHTE 602 2024 60 du 18 août 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2024 60 del 18 agosto 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 18

décembre 2023, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu un préavis défavorable, en raison des préavis négatifs émis par le Service de la mobilité (SMo) et l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) ainsi que pour des motifs lui étant propres. Il a en particulier considéré que le projet n'était pas conforme à la future réglementation en ce qui concerne le périmètre d'évolution des constructions et que, au terme des enquêtes publiques dans le cadre de la révision du PAL, les dispositions prévues pour la ZRP I avaient fait l'objet de nombreuses oppositions non liquidées, dont une déposée par l'ancien propriétaire de la parcelle concernée. Il n'a ainsi pas donné son accord à l'effet anticipé positif des plans. Suite aux compléments apportés par les requérants, ces services ont finalement émis des préavis favorables, avec ou sans conditions. Dans son préavis du 7 mars 2024, le SeCA a notamment constaté que le projet était conforme au dossier de révision du PAL, que l'opposition déposée à l'encontre du PAL pour la parcelle en question avait été formellement retirée et que les oppositions déposées à l'encontre de la zone concernée dans le cadre de la révision du PAL n'étaient pas de nature à compromettre le projet, de sorte qu'il pouvait donner son accord à l'effet anticipé positif des plans.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 17 E. Par décisions du 25 mars 2024, la Lieutenante de Préfet du district de la Sarine a délivré le permis de construire requis et rejeté l'opposition. Elle a en particulier retenu que le droit d'être entendu de l'opposante avait été respecté, malgré l'absence de mention de la demande de dérogation aux mesures de protection des boisements hors forêt dans l'avis de mise à l'enquête. Sur le fond, elle a relevé que le règlement communal d'urbanisme (RCU) ne fixait ni indice ni hauteur pour la ZRP I et a considéré que le projet s'intégrait à l'environnement bâti en se référant aux préavis de la commune, du SBC et du SeCA. F. Par mémoire du 3 mai 2024, l'hoirie A. _____ – formée de I. _____ et G. _____ – recourt contre ces décisions auprès du Tribunal cantonal (602 2024 60). Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à ce que le permis de construire soit déclaré nul, respectivement à ce qu'il soit annulé ainsi que la décision sur opposition. Principalement, elle conclut ainsi à l'admission de son opposition et au rejet de la demande de permis de construire, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants. Elle demande en outre que l'effet suspensif soit octroyé au recours à titre provisionnel (602 2024 61). A titre de mesure d'instruction, elle requiert la production des permis de construire et préavis relatifs à l'art. jij RF. A l'appui de ses conclusions, la recourante fait en substance valoir que la demande de dérogation aux mesures de protection des boisements

hors forêt n'était pas mentionnée dans la mise à l'enquête et qu'il s'agit d'un vice formel irréparable. Elle soutient en outre que le processus mis en place, déléguant le pouvoir d'autorité de préavis de la commune à la Commission du paysage urbain et du patrimoine (CPUP), est non seulement opaque, mais viole également le principe de la légalité et contrevient aux composantes les plus élémentaires du droit d'être entendu, dès lors que ni les opposants ni l'autorité intimée n'ont pu y participer ou se déterminer, alors même que les décisions attaquées se réfèrent aux préavis de la commune et du SBC qui reposent eux-mêmes sur l'avis de cette commission. Par ailleurs, la recourante estime que la construction projetée ne respecte pas la hauteur admise par la nouvelle réglementation de la zone concernée, à grande valeur patrimoniale; à titre subsidiaire, si la Cour devait considérer que cette réglementation n'est pas assez claire pour limiter la hauteur des nouvelles constructions, elle soutient que l'effet anticipé des plans ne pouvait pas être accordé. De plus, elle invoque la mauvaise intégration du projet dans le site construit recensé à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) et, partant, la violation de la clause d'esthétique; elle est d'avis que, si la Cour ne pouvait pas constater la violation de la protection du site, elle devrait alors renvoyer la cause à l'autorité intimée pour qu'elle sollicite les avis des commissions spécialisées compétentes, à savoir la Commission d'architecture et d'urbanisme (CAU) et la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP). Enfin, la recourante critique le fait que le dossier ne contient aucun document sur la requalification des espaces extérieurs, pourtant obligatoire; selon elle, les préavis de la commune et du SFN ne sont pas probants sur cet aspect. G. Par mesure provisionnelle urgente du 13 mai 2024 (602 2024 62), la Juge déléguée à l'instruction a interdit toute exécution du permis de construire jusqu'à droit connu sur la requête d'effet suspensif. H. Le 4 juin 2024, la commune a adopté la révision de son PAL et statué sur les oppositions y relatives. I. Le 27 juin 2024, la Lieutenant de Préfet conclut au rejet du recours, en renvoyant à ses décisions du 25 mars 2024.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 17 Dans ses observations du 9 septembre 2024, la commune conclut au rejet du recours, sous suite de frais. Elle souligne en particulier que, si la mise à l'enquête ne mentionnait effectivement pas la demande de dérogation aux mesures de protection des boisements hors forêt, les propriétaires voisins – parmi lesquels figure la recourante – ont cependant été informés de celle-ci par courrier recommandé, que la recourante a pu s'y opposer en conséquence et que, de plus, l'avis publié dans la FO indiquait une demande de défrichement. Par ailleurs, elle nie toute violation du droit d'être entendu de la recourante, dès lors que le processus d'ateliers mis en place par la CPUP repose sur des bases légales et qu'il est intervenu avant le dépôt de la demande de permis de construire, sur une base conventionnelle. Tant son préavis que celui du SBC et les décisions attaquées sont de plus suffisamment motivés sous l'angle de l'intégration du projet dans le site construit. La commune soutient en outre que le projet respecte l'harmonie des hauteurs des bâtiments du secteur dans lequel il s'insère et que l'effet anticipé des plans pouvait être accordé. Elle est enfin d'avis que le projet respecte les prescriptions de son RCU en révision et qu'il s'harmonise et s'intègre dans le site dans lequel il s'implante. Dans leur détermination du 4 octobre 2024, les intimés concluent – sous suite de frais et dépens – au rejet de la requête d'effet suspensif et, sur le fond, principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Ils soutiennent tout d'abord que la communauté héréditaire n'a pas participé à la procédure devant l'autorité intimée, de sorte qu'elle n'a pas la qualité pour recourir devant le Tribunal cantonal. Ils relèvent ensuite en particulier que la

CPUP n'agit aucunement sur délégation des autorités communales mais qu'elle n'est qu'un organe de celles-ci, en vue de fournir un soutien dans l'application notamment de la clause d'esthétique. Ils contestent toute violation du droit d'être entendu et produisent, dans ce contexte, les procès-verbaux et annexes des ateliers de la CPUP. Les intimés sont en outre d'avis que leur projet est limité à la hauteur moyenne des bâtiments environnants, en phase avec la volumétrie existante dans le secteur – notamment eu égard aux combles – et que l'effet anticipé des plans devait être octroyé. Selon eux, le projet s'intègre parfaitement dans le site construit. Enfin, ils estiment qu'il ne viole aucunement la protection de la nature et des boisements hors forêt. Invité à se prononcer sur le recours, le SeCA a répondu le 5 février 2025, en concluant à son rejet. Il considère que la hauteur du projet est conforme à la future réglementation communale et que celui-ci respecte la volumétrie des constructions voisines et reprend les caractéristiques du quartier, de sorte qu'il s'intègre harmonieusement dans son cadre environnant. Il estime que, dans ces conditions, c'est à juste titre que l'effet positif des plans a été accordé. Le SeCA a en outre produit la détermination du SBC du 10 janvier 2025, également invité à se prononcer sur le recours. De l'avis du SBC, le bosquet se trouvant sur l'art. ddd RF n'est pas protégé et ne nécessite partant pas de demande de dérogation. Il donne par ailleurs des explications sur le rôle de la CPUP de manière générale et dans le cas présent. Il conteste que le projet aurait dû être soumis à d'autres commissions, telles que la CAU ou la CFNP. Au final, il considère que la procédure suivie, au moyen des ateliers, permet d'arriver à une constructibilité et une contextualité de la manière la plus objective possible et que les buts du dispositif légal, notamment l'atteinte des objectifs de conservation et d'intégration au sens du PAL, du plan directeur cantonal (PDCant) et de l'ISOS, sont largement atteints. Dans ses contre-observations du 26 mai 2025, la recourante maintient ses conclusions et développe les arguments déjà avancés dans son recours. Elle conteste par ailleurs qu'elle n'aurait pas la qualité pour agir.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 17 J. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. 1.1. Les intimés reprochent à l'hoirie recourante – actuellement composée de I. _____ et G. _____ – de ne pas avoir participé à la procédure d'opposition, laquelle aurait été menée par G. _____ uniquement, de sorte qu'elle n'aurait pas qualité pour recourir devant le Tribunal cantonal. Il ressort du dossier que l'opposition du 5 juin 2023 a été signée par G. _____ uniquement, sous la signature duquel il était indiqué "au nom de la propriété commune du bien-fonds hhh". A ce moment-là, la communauté héréditaire était composée de feu K. _____, I. _____ et G. _____. Certes, dans un tel cas, un membre ne peut en principe pas agir sans le concours de l'ensemble des membres de la communauté héréditaire, car ils forment ensemble une communauté indivise (cf. art. 602 CC). Cela étant, dès lors que G. _____ avait explicitement mentionné agir au nom de la propriété commune, il appartenait à l'autorité intimée de demander la régularisation de l'opposition. Faute de l'avoir requise, il ne saurait être reproché à ce stade à la communauté héréditaire de ne pas avoir participé à la procédure d'opposition et, partant, de ne pas disposer de la qualité pour recourir. Il résulte de ce qui précède que l'hoirie recourante doit être considérée comme destinataire des décisions litigieuses. Propriétaire par étage d'un bien directement voisin de la construction projetée, elle dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées et a, partant, qualité pour recourir (cf. art. 76 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1). 1.2. Pour le reste, interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 30 al. 1 let. a et art. 79 ss CPJA) – et

l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile –, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c CPJA et de l'art. 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. 2. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). 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), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. 3. 3.1. L'art. 22 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) prescrit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de

Tribunal cantonal TC Page 6 de 17 l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3). Par le permis de construire, l'Etat vérifie la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de la construction qui régissent celle-ci. Il garantit notamment la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 al. 2 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 d'un 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 pas 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 2021 103 du 14 février 2022 consid. 2.1; 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 la 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 du droit de la police des constructions. 3.2. Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat (art. 94 al. 2 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ReLATEC; RSF 710.11). 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 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_405/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.6; TC FR 602 2023 117 du 29 mai 2024 consid. 2.2). 3.3. Lorsque, statuant sur une demande de permis de construire, l'autorité intimée apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière que le Tribunal cantonal contrôle avec retenue (art. 2 al. 3 LAT). L'autorité de recours ne doit cependant pas seulement intervenir lorsque l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable, auquel cas l'étendue de son pouvoir d'examen s'apparenterait à un contrôle limité à l'arbitraire. Elle doit en particulier

sanctionner l'appréciation de l'autorité intimée lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6; 138 I 305 consid. 1.4.3; arrêts TF 1C_279/2019 du 9 avril 2020 consid. 2.1; 1C_450/2018 du 11 décembre 2019 consid. 3.1.3). Sur des éléments susceptibles de heurter le droit supérieur, il appartient à l'autorité intimée de motiver soigneusement sa décision (cf. arrêts TF 1C_540/2016 du 25 août 2017 consid. 2.2; 1C_450/2018 du 11 décembre 2019 consid. 3.1.3; 1C_641/2018 du 23 septembre 2019 consid. 3.1.3).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 17 4. 4.1. Selon l'art. 6 al. 1 de la loi du 1er juillet 1996 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral – dont l'ISOS fait partie (art. 1 de l'ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse, OISOS; RS 451.12) – indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. L'OISOS précise les objectifs de sauvegarde applicables aux parties de site (art. 9 al. 4 OISOS): sauvegarde de la substance/état existant (objectif A, conservation intégrale et suppression des interventions parasites), sauvegarde de la structure (objectif B, conservation de la disposition, de la forme et des éléments essentiels), ou sauvegarde du caractère (objectif C, maintien de l'équilibre et conservation des éléments originels). Les sites d'importance nationale sont désignés par l'ISOS. Le PDCant définit les catégories de protection cantonales (1, 2 et 3) des périmètres construits en fonction de l'importance du site (nationale, régionale et locale) et de l'objectif de sauvegarde du périmètre (A, B et C). Sont ainsi classés en catégorie de protection 1, les périmètres construits des sites d'importance nationale, au bénéfice d'un objectif de sauvegarde A (cf. Fiche T115. Sites construits protégés et chemins historiques, p. 1). La catégorie de protection cantonale 1 pour les périmètres construits implique la conservation des objets inscrits au recensement des biens culturels immeubles (RBCI) en valeur A, B et C, l'adaptation des nouvelles constructions ou transformations (implantation, dimensions, matériaux et expression architecturale) au caractère du site, la conservation des espaces libres significatifs pour la structure et le caractère du site, l'adaptation des aménagements de chaussées au caractère du site, la conservation des composantes des espaces libres significatifs, notamment murs, revêtements de sol, arborisation, ainsi que la prise de mesures pour réduire l'impact des constructions et des aménagements qui altèrent le caractère du site (cf. idem, p. 2). 4.2. La Ville de E._____ est recensée comme site d'importance nationale à l'ISOS. L'art. ddd RF se situe majoritairement dans l'ensemble construit III défini comme la "cité-jardin de M._____, ess. tournant 19e-20e s."; ce dernier est répertorié en catégorie d'inventaire A, avec un objectif de sauvegarde A selon l'ISOS. Cet ensemble construit III correspond à la catégorie 1 des périmètres construits à protéger au sens du PDCant (cf. consid. 4.1 ci-dessus). La fiche ISOS de la Ville de E._____ indique notamment que N._____ 4.3. Selon le RCU actuellement en vigueur, la parcelle ddd RF, destinée à accueillir le projet de construction, est située en ZV II, laquelle est régie par les art. 62 ss RCU. Cette zone est protégée en tant que site construit de valeur historique, artistique, esthétique et pittoresque (cf. art. 62 al. 1 RCU). Par publications dans les FO, la commune a mis la révision de son PAL à l'enquête publique. Ces cinq mises à l'enquête ont suscité différentes oppositions. Postérieurement aux décisions ici attaquées, la commune a adopté la révision de son PAL et statué sur les oppositions y relatives le 4 juin 2024.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 17 Le nouveau PAL prévoit que la parcelle précitée sera affectée à la ZRP I, laquelle est régie par les art. 82 à 91 RCU en révision. Selon l'art. 82 RCU en révision, cette zone est protégée en tant que site construit de grande valeur paysagère, artistique et esthétique (al. 1). Le caractère urbanistique et architectural des éléments qui le composent, à savoir les bâtiments, les espaces extérieurs ainsi que la configuration générale du sol, doit être sauvegardé, sous réserve des dispositions qui suivent (al. 2). La réglementation de cette zone prévoit que l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) et l'indice d'occupation du sol (IOS) ne sont pas applicables (cf. art. 85 RCU en révision). L'art. 88 RCU en révision, intitulé "Bâtiment reconstruit, bâtiment de remplacement, transformation et surélévation", a la teneur suivante: "La reconstruction, le remplacement, la transformation ou la surélévation d'un bâtiment doit répondre aux conditions suivantes: a) l'implantation et l'orientation des constructions doivent respecter celles des bâtiments voisins, en particulier en ce qui concerne l'alignement par rapport à la chaussée et la position par rapport à la pente du terrain; b) la forme et les proportions du volume des constructions doivent s'harmoniser avec celles des bâtiments voisins, en particulier en ce qui concerne la forme de la toiture et la proportion entre la hauteur à la corniche et la hauteur au faîte; c) la hauteur totale et la hauteur de façade ne peuvent excéder la moyenne de celles des bâtiments environnants; d) le caractère architectural des constructions doit être adapté à celui des bâtiments voisins, en particulier en ce qui concerne les dimensions, proportions et dispositions des ouvertures, les proportions entre les pleins et les vides ainsi que la pente des toitures; les matériaux et teintes en façades et en toiture doivent respecter ceux des bâtiments voisins; e) tout aménagement extérieur doit respecter le caractère du site construit. Une amélioration de ceux qui ne répondent pas aux exigences précitées peut être requise." L'art. 90 RCU en révision prévoit que les fonds libres de construction au sens de l'art. 18 sont inconstructibles, à l'exception des parcelles faisant l'objet de périmètres à prescriptions spéciales. Selon l'art. 18 RCU en révision, est considéré comme fonds libre de construction, un fonds ne comportant qu'un ou plusieurs bâtiments ne contenant que des surfaces utiles secondaires du bâtiment antérieur en plan et en élévation. La parcelle ddd RF, libre de construction, se trouve dans le périmètre à prescriptions spéciales n° fff "M._____" selon le PAL en cours de révision, qui est régi à l'art. 224 RCU en révision. Cette disposition a la teneur suivante: "1 L'agrandissement des bâtiments existants par surélévation est interdit. 2 Des agrandissements mais aussi des bâtiments nouveaux, peuvent faire office d'extension. Le plan des limites de construction, des alignements obligatoires et des périmètres d'évolution désigne les secteurs où de nouveaux bâtiments sont possibles. Les deux périmètres d'évolution les plus à l'est ne peuvent être exploités qu'en cas de démolition du bâtiment sis O._____. 3 Toute nouvelle construction ou agrandissement des bâtiments existants devra obligatoirement s'accompagner d'une requalification des espaces extérieurs sur la parcelle concernée. 4 Les nouvelles toitures plates doivent être végétalisées." L'annexe 1 du RCU en révision contient des fiches de périmètres à prescriptions spéciales. La fiche relative au périmètre à prescriptions spéciales n° fff "M._____" indique ce qui suit:

Tribunal cantonal TC Page 9 de 17 (tableau supprimé) Le rapport explicatif relatif à la révision du PAL (version d'avril 2023) précise encore ce qui suit s'agissant en particulier de la ZRP I: "Ces zones concernent des secteurs résidentiels à haute qualité patrimoniale, urbanistique ou paysagère. Elles visent à protéger ces sites. La ZRP I concerne de manière générale plutôt l'habitat individuel, (...). Des ajouts constructifs sont envisageables moyennant le respect de critères d'harmonisation. Les projets concernant ces zones seront

ainsi accompagnés par la nouvelle commission du paysage urbain et du patrimoine, qui déterminera avec les requérants ce qu'il est possible de faire ou de ne pas faire, en fonction des qualités du bâtiment et du site construit et paysager. Plusieurs secteurs affectés en ZRP (I et II) font l'objet d'une fiche descriptive de quartier (voir chapitre 4.1.3. Protection du patrimoine bâti et paysager) qui permet de mieux appréhender les qualités urbanistiques et les potentiels de modification. Dans ces secteurs soumis à prescriptions spéciales, il sera parfois possible d'ajouter de nouveaux volumes, sous certaines conditions, notamment de requalification des espaces extérieurs. La notion d'harmonisation avec le milieu bâti et paysager environnant reste la clef de voûte de tout projet de construction au sein de ces zones. Les prescriptions permettent donc le maintien et l'entretien, par des ajouts qualitatifs, des qualités architecturales et paysagères de ces quartiers résidentiels. La composition urbanistique des secteurs concernés, qu'il s'agisse des ensembles cohérents de villas avec jardins de la ZRP I ou (...), en fait leur qualité et sera préservée via ces prescriptions." 4.4. L'art. 6 RCU en révision prévoit que, dans les zones de ville I et II (ZV I et ZV II), les zones résidentielles protégées I et II (ZRP I et ZRP II) et pour les bâtiments protégés, la demande de permis de construire en procédure ordinaire est précédée d'une demande préalable au sens de l'art. 137 LATeC (al. 1). La demande préalable peut être remplacée par un processus de travail (atelier/workshop) dont les modalités sont définies par voie conventionnelle (al. 2). L'art. 5 RCU en révision, consacré à la Commission du paysage urbain et du patrimoine (CPUP), a la teneur suivante: "1 Le Conseil communal constitue, au début de chaque période administrative, une commission du paysage urbain et du patrimoine. 2 Cette commission est chargée d'analyser, de préavis et d'émettre des recommandations sur tous les projets de construction et d'aménagement qui ont un impact notable sur le site et/ou le paysage sous l'angle de l'urbanisme, de l'architecture et du patrimoine. A cette fin, cette dernière peut mettre en place un processus de travail (atelier/workshop) dont les modalités sont définies par voie conventionnelle. 3 La commission est composée de neuf membres. Elle est présidée par le Conseiller communal-Directeur ou la Conseillère communale-Directrice en charge de l'urbanisme et de l'architecture." Sur son site Internet (cf. P. _____; consulté le 13 août 2025), la commune précise que le Conseil communal dispose de 14 commissions, dont trois bénéficient de compétences directes pour le traitement des dossiers (soit la Commission culturelle, la Commission des sports et la Commission sociale); les autres commissions, parmi lesquelles figure la CPUP, sont consultatives et émettent des préavis à l'intention du Conseil communal, qui prend les décisions. S'agissant de la CPUP, il est notamment mentionné que: "(...) La CPUP est composée de membres désignés par le Conseil communal, comprenant un expert architecte, un expert urbaniste, un expert architecte-paysagiste et un expert dans le domaine du patrimoine. Elle intègre l'Architecte de Ville, un représentant du Service cantonal des biens culturels, l'Inspecteur des

Tribunal cantonal TC Page 10 de 17 constructions et l'administrateur du bureau de la Commission. Elle est présidée par le Conseiller communal- directeur ou la Conseillère communale-directrice en charge de l'Edilité. L'objectif de la CPUP est d'accompagner les requérant-e-s, afin que les éventuelles pierres d'achoppement au niveau de l'urbanisme, de l'architecture et du patrimoine puissent être discutées en amont. Cela permet d'éviter les éventuels écueils ultérieurs et d'accélérer les procédures grâce à une transparence et une communication accrues. Dans l'analyse des projets, la CPUP tient notamment compte des caractéristiques spécifiques des sites dont découlent des exigences déterminées au cas par cas. D'une façon générale, c'est l'impact du projet sur son environnement qui est pris en

compte. La CPUP s'efforce de formuler des préavis et recommandations pragmatiques et constructives lorsqu'elle examine les demandes d'autorisation et conseille les requérant·e·s sur une base d'égalité de traitement." 5. 5.1. En l'espèce, la recourante invoque en particulier une violation de la clause d'esthétique en raison de la mauvaise intégration du projet dans le site construit recensé à l'ISOS et le non-respect de la hauteur admise par la nouvelle réglementation de la zone concernée. En lien avec ces griefs, elle fait valoir que le processus d'ateliers mis en place, déléguant selon elle le pouvoir d'autorité de préavis de la commune à la CPUP, viole le principe de la légalité, est totalement opaque et contrevient aux garanties procédurales, en particulier au droit d'être entendu. Elle estime que, par ce procédé, le Conseil communal prévoit une forme de délégation de son pouvoir de préavis issu de l'art. 94 al. 1 ReLATEC sur la base de l'art. 140 al. 5 LATEC. Elle se plaint du fait qu'elle n'a pas pu participer aux travaux de dite commission, qu'elle n'a eu aucune connaissance de ceux-ci, y compris au moment de déposer son recours, et que l'autorité intimée se réfère dans ses décisions, sans aucune autre motivation, soit directement à ce processus, soit indirectement en se fondant sur les préavis de la commune et du SBC alors que ces derniers ne font que de s'y référer eux-mêmes et que les travaux, ayant eu lieu hors procédure de permis de construire, ne figurent pas au dossier préfectoral. Les constructeurs sont d'avis que la CPUP n'agit aucunement sur délégation des autorités communales mais qu'elle n'est qu'un organe de celles-ci. Ils soutiennent que leur projet est limité à la hauteur moyenne des bâtiments environnants, en phase avec la volumétrie existante dans le secteur, et qu'il s'intègre parfaitement dans le site construit. Il convient dans un premier temps d'examiner le rôle de la CPUP, en particulier le processus d'ateliers qu'elle a mis en place en l'espèce (cf. consid. 5.2), puis de se pencher sur les griefs liés à l'intégration du projet (cf. consid. 5.3 ss).

5.2. 5.2.1. L'art. 137 LATEC prévoit que tout projet de construction peut faire l'objet d'une demande préalable ayant pour but de renseigner le requérant ou la requérante sur l'admissibilité du projet (al. 1). La procédure de demande de permis est réservée (al. 2). Selon l'art. 88 ReLATEC, la demande préalable est déposée auprès de la commune au moyen de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire. Le conseil communal préavise la demande et transmet le dossier au SeCA (al. 1). Le SeCA requiert les préavis des services et organes intéressés. Il communique ces préavis, ainsi que le sien, au requérant ou à la requérante, à la commune et au préfet (al. 4).

Tribunal cantonal TC Page 11 de 17 Selon l'art. 140 LATEC, toute demande de permis de construire faisant l'objet de la procédure ordinaire doit être mise à l'enquête publique, par insertion dans la Feuille officielle, durant quatorze jours (al. 1, 1ère phrase). Pendant le délai d'enquête, toute personne intéressée peut faire opposition par le dépôt d'un mémoire motivé auprès du secrétariat communal (al. 3, 1ère phrase). Le Conseil d'Etat fixe, dans le règlement d'exécution, la procédure de permis de construire (al. 5). L'art. 94 ReLATEC dispose que la commune préavise les demandes de permis et se détermine sur les éventuelles oppositions. Sauf circonstances particulières, elle transmet le dossier au SeCA dans un délai de vingt jours dès la clôture de l'enquête (al. 1). Le SeCA consulte les services et organes intéressés qui formulent leur préavis dans un délai de trente jours dès réception du dossier (al. 2, 1ère phrase).

5.2.2. Selon l'art. 67 de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1), le conseil communal nomme les membres des commissions prévues par la législation cantonale (al. 1). Il peut instituer d'autres commissions, permanentes ou non permanentes. Ces commissions ont un rôle consultatif, à moins que le conseil communal ne leur ait délégué le pouvoir de prendre des décisions (al. 2). L'art. 8 du règlement communal du 29 mars 2021 fixant l'organisation générale de la

Ville de E. _____ et le statut des membres du Conseil communal prévoit que le Conseil communal peut déléguer certaines compétences à ses membres, à des commissions administratives ou à des services (al. 1). Ces délégations sont fixées dans le règlement d'application (al. 2). Aux termes de l'art. 5 du règlement communal du 13 juillet 2021 d'application du règlement fixant l'organisation générale de la Ville de E. _____, le Conseil communal désigne des commissions permanentes chargées d'étudier des questions liées à une thématique récurrente. Il peut également nommer des commissions ad hoc chargées d'étudier un objet particulier. Le ou les membre-s du Conseil communal concerné-s font en principe partie de la commission (al. 1). Les commissions ont un rôle consultatif et émettent des préavis, à moins que le Conseil communal ne leur délègue le pouvoir de prendre des décisions au moment de leur constitution (al. 2). La liste et la composition des commissions permanentes ressortent de l'annexe 3 (al. 3). L'art. 5 RCU en révision (cf. consid. 4.4 ci-dessus) charge le Conseil communal de constituer une CPUP. L'art. 359 RCU en révision précise que les membres de cette commission seront nommés par le Conseil communal, pour la première fois, au début de la législature 2021-2026. Il ressort de l'annexe 3 du règlement communal d'application du règlement fixant l'organisation générale de la Ville de E. _____ que la CPUP est composée de Q. _____, R. _____, S. _____, T. _____, U. _____, V. _____, W. _____, X. _____ et Y. _____. 5.2.3. Il résulte tout d'abord de ce qui précède que l'institution de la CPUP repose sur une base légale. En outre, cette commission a un rôle consultatif et sa composition est connue. Ses attributions sont par ailleurs clairement mentionnées à l'art. 5 al. 2 RCU en révision: celle-ci est chargée d'analyser, de préavisier et d'émettre des recommandations sur tous les projets de construction et d'aménagement qui ont un impact notable sur le site et/ou le paysage sous l'angle de l'urbanisme, de l'architecture et du patrimoine. A cette fin, cette dernière peut mettre en place un processus de travail (atelier/workshop) dont les modalités sont définies par voie conventionnelle.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 17 5.2.4. En l'occurrence, la commune indique, dans ses observations, que les ateliers ont été réalisés du 10 juin au 16 décembre 2022 sur une base conventionnelle, soit avant le dépôt formel de la demande de permis de construire en mai 2023, autrement dit "hors procédure de permis de construire". Elle explique que la CPUP émet des préavis ou recommandations à l'intention du Conseil communal, mais que c'est ce dernier qui préavisie les demandes de permis de construire, en suivant les recommandations de la CPUP ou en s'en distanciant. Dans sa prise de position du 10 janvier 2025, le SBC relève pour sa part que le processus d'ateliers réalisé consistait en une phase préalable de développement de projet, assimilable à une consultation hors procédure. Sur le vu de ce qui précède et du dossier préfectoral, la Cour constate que le processus de travail réalisé en l'espèce a remplacé la demande préalable, comme le prévoit l'art. 6 al. 2 RCU en révision. Or, la demande préalable a uniquement pour but de renseigner le requérant sur l'admissibilité d'un projet (cf. art. 137 LATeC). Qu'elle soit facultative ou obligatoire lorsque la réglementation communale l'exige, elle est toujours suivie d'une procédure de permis de construire si le requérant entend poursuivre son projet. Or, c'est dans le cadre de la procédure de permis de construire uniquement que toute personne intéressée peut interjeter une opposition (cf. art. 140 al. 3 LATeC) et faire valoir ses droits de voisins au projet de construction. Il s'ensuit que la procédure de demande préalable, lors de laquelle la recourante n'avait pas la qualité de partie, est distincte de celle du permis de construire. Pour le reste, il appert que le préavis communal du 31 octobre 2023 a été rendu par le Conseil communal conformément à l'art. 94 al. 1 ReLATeC, lequel se fonde sur les préavis des

services communaux, dont celui de la Direction de l'Edilité qui mentionne que les recommandations de la CPUP sont satisfaites. Le Conseil communal n'a partant pas délégué son pouvoir d'autorité de préavis à la CPUP. 5.3. Il ressort du dossier préfectoral que l'autorité intimée a rejeté le grief formulé à l'encontre de l'intégration du projet de construction dans le site, avec la motivation suivante: "Il sied de relever que, dans son préavis du 31 octobre 2023, la Ville de E. _____, disposant d'un large pouvoir d'appréciation en la matière, a préavisé favorablement le projet susmentionné. En effet, la demande de permis a fait l'objet d'un processus de travail (atelier/workshop) au sens de l'article 6 RCU. Divers ateliers ont été menés avec le propriétaire, son architecte et la Commission communale du paysage urbain et du patrimoine (CPUP). Au terme du processus, le dossier déposé a satisfait aux recommandations de la CPUP, ainsi qu'à celles de la Direction de l'Edilité. Pour le surplus, la Ville de E. _____ a considéré que le projet s'intègre à l'environnement bâti". Elle a pour le reste constaté, d'une part, que le SBC et le SeCA avaient émis des préavis favorables et, d'autre part, que l'opposante n'avait pas démontré en quoi le projet porterait atteinte à ses droits. La commune a émis un préavis favorable avec conditions en se fondant sur les préavis de ses services communaux. Parmi ces derniers, la Direction de l'Edilité a notamment indiqué ce qui suit: "L[a] demande de permis a fait l'objet d'un processus de travail (atelier/workshop) au sens de l'art. 6 RCU. Divers ateliers ont été menés avec le propriétaire, son architecte et la Commission du paysage urbain et du patrimoine (CPUP). Au terme du processus, le dossier déposé satisfait aux recommandations de la CPUP, ainsi qu'à celles de la Direction de l'édilité". Pour sa part, le SBC a préavisé favorablement le projet avec conditions. Dans son rapport joint au préavis, il a relevé que "[l]e projet a fait l'objet d'un processus d'atelier au sens de l'art. 6 RCU. Ce processus a abouti au dépôt d'une demande qui satisfait aux conditions posées par la CPUP et la Direction de l'édilité qui a émis un préavis favorable. Le SBC fait sien ce préavis et demande que

Tribunal cantonal TC Page 13 de 17 des échantillons des matériaux et teintes utilisés pour les façades et la toiture lui soient soumis en temps opportun pour approbation". Quant au SeCA, il a, dans son préavis favorable avec conditions, relevé que "[c]oncernant le point d'opposition relatif à la volumétrie jugée trop conséquente du bâtiment, le SeCA constate que le RCU ne fixe ni indice ni hauteur et que la commune a jugé l'intégration et l'harmonisation du projet comme étant conformes à sa future réglementation. Il est également de jurisprudence constante que l'Autorité communale dispose d'un large pouvoir d'appréciation en la matière"; il a pour le surplus renvoyé au préavis du SBC. 5.4. La Cour constate que, dans son préavis du 6 décembre 2023, le SBC s'est limité à indiquer que le projet avait fait l'objet d'un processus d'atelier au sens de l'art. 6 RCU en révision, que ce dernier avait abouti au dépôt d'une demande de permis de construire satisfaisant aux conditions posées par la CPUP et que la commune (plus précisément la direction de l'Edilité) avait émis un préavis favorable, qu'il faisait sien. Le service spécialisé n'a aucunement procédé à sa propre analyse du projet. En effet, non seulement il s'est référé à un processus d'atelier qui avait eu lieu avant la procédure de permis de construire et dont aucun document ne figure au dossier de permis de construire, mais en plus il ne s'est pas prononcé sur les points déterminants relatifs à l'intégration du projet de construction dans le site protégé. Il ne s'est notamment pas déterminé sur le respect des prescriptions applicables à la zone (cf. notamment art. 82 ss RCU en révision) et du périmètre à prescriptions spéciales n° fff, en particulier en ce qui concerne la hauteur, le volume et le caractère architectural. On ne trouve également aucun examen quant à la compatibilité du projet avec

les objectifs de protection du site d'importance nationale inscrit à l'ISOS, tels que retranscrits dans le PDCant (cf. fiche T.115). Le préavis du SBC n'est par conséquent pas motivé. A cela s'ajoute que l'avis de la commune – sur lequel le SBC ne pouvait quoi qu'il en soit pas simplement se fonder – est, lui également, dépourvu de toute analyse relative à l'intégration du projet dans le site, puisqu'il se contente de relever qu'au terme du processus de travail au sens de l'art. 6 RCU en révision, le dossier déposé satisfait aux recommandations de la CPUP ainsi qu'à celles de la Direction de l'Edilité. Le préavis communal ne contient partant également aucune motivation relative à l'intégration dans le site. C'est le lieu de relever que, contrairement à ce qu'allègue la commune dans ses observations sur le recours, il lui incombait de motiver sa position, dès lors que l'opposition critiquait explicitement et clairement l'intégration du projet dans le site ("concernant le projet immobilier, je constate que cette mise à l'enquête de par sa hauteur, son effet de masse, ses lignes dominantes et leur rythme volumétrique, perturbe fortement la texture, les lignes de force et la silhouette des parties de cette zone résidentielle protégée I", "Je constate une disproportion, une non harmonisation ainsi qu'une non intégration de ce projet dans un site construit de grande valeur paysagère, artistique et esthétique (art. 82 du RCU)". Il résulte de ce qui précède que le préavis du SBC ne peut en aucun cas être considéré comme un rapport officiel concluant au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA – tout comme celui de la commune d'ailleurs – , sur lequel l'autorité intimée pouvait se fonder pour rendre ses décisions. 5.5. Le fait qu'un processus de travail (atelier/workshop) au sens de l'art. 6 al. 2 RCU en révision – lequel permet selon les intimés de mobiliser une grande expertise pour insérer avec soin le projet de construction dans son environnement – a été mené par la CPUP ne change rien à ce

Tribunal cantonal TC Page 14 de 17 constat. En effet, il est rappelé que ce processus de travail est intervenu avant la procédure de permis de construire, les documents y relatifs ne figurant par ailleurs pas au dossier préfectoral. Dans la mesure où elle se réfère uniquement aux préavis de la commune, du SBC et du SeCA, lesquels ne contiennent aucune analyse du projet sous l'angle de son intégration dans le site (cf. consid. 5.3 et 5.4 ci-dessus), il en résulte que l'autorité intimée n'a pas motivé sa décision sur cet aspect. Ce faisant, elle a gravement violé le droit d'être entendu de la recourante dès lors que cette dernière n'était pas en mesure de discerner les motifs qui ont guidé l'autorité dans ses décisions pour considérer que le projet était conforme à la réglementation communale et qu'il s'intégrait dans le site. Certes, une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui de l'autorité inférieure et qu'il n'en résulte aucun désavantage pour le recourant. En principe, la guérison d'une violation d'une disposition de procédure est cependant exclue lorsqu'il s'agit d'une violation particulièrement importante et elle doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2). Une réparation de la violation du droit d'être entendu par l'autorité de recours peut néanmoins se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2; arrêt TF 1C_265/2009 du 7 octobre 2009 consid. 2.3). En l'occurrence, la Lieutenante de préfet n'a pas complété la motivation défectueuse de ses décisions lorsqu'elle a déposé ses observations sur le recours. Les intimés ont certes produit les procès-verbaux des quatre ateliers réalisés en annexe à leurs observations sur le recours. La production de ces pièces n'est toutefois pas de nature à pallier l'absence totale d'analyse, notamment, du service spécialisé en matière de protection des biens culturels. Dans sa prise de position sur le recours, le SBC s'est prononcé sur la "contestation de la hauteur, de la forme de toiture et

de l'esthétique" comme suit: "De manière générale, la contextualisation d'une construction ne doit pas être confondue avec le mimétisme. Le quartier qui nous occupe est caractérisé par de grandes villas bourgeoises urbaines et isolées, entourées de jardins soignés et prédominants. Les volumétries, façades et toitures sont très expressives aux styles néanmoins éclectiques, empruntant un langage architectural qui se réfère aux grands manoirs de campagne et châteaux sans pour autant chercher leur monumentalité. C'est ce qu'on appelle communément en Suisse le "Heimatstil "ou le style 1900. La villa sur l'article zzz en est un parfait exemple, celle de l'article aaaaaa est déjà un peu plus sobre dans les références des années 1930 une période d'ailleurs où on voit apparaître les premières constructions à toit plat ce qui aurait aussi été possible alors dans ce quartier sans pour autant déranger son homogénéité. Dans un quartier de ce type où les individualités des constructions sont justement la règle, la toiture plate n'est pas rédhibitoire comme elle le serait dans un quartier de la vieille ville ou un village composé de grandes fermes où l'unité est le facteur essentiel de la qualité et du contexte. Quelles qu'elles soient, les villas disposent généralement d'un étage socle, souvent semi-enterré au rez-de-chaussée, d'un bel étage détaché du sol, d'un 1er étage et d'une toiture largement habitable. Le nouveau projet qui nous occupe reprend un pour un, ces éléments typologiques tout en leur donnant leur articulation et leur expression contemporaine du 21ème siècle. La nouvelle villa urbaine proposée s'implante dans l'alignement des deux maisons voisines avec une empreinte au sol comparable et un jardin généreux et arborisé autour. La volumétrie s'exprime en socle, bel étage, étage et attique. Les façades ont une expression articulée avec une grande plasticité. Les plans d'étage ont un caractère très

Tribunal cantonal TC Page 15 de 17 représentatif, loin de l'appartement moyen, à l'image de ce qui existe dans les maisons voisines. En résumé, les architectes ont développé une villa urbaine du 21ème siècle qui s'articule comme une grande sculpture à l'intérieur d'un parc. La démarche pour ce projet n'est pas comparable à celle de la parcelle jjj où il s'agissait d'agrandir une construction existante en plus pas protégée.". Force est cependant de constater que cette motivation est lacunaire et largement insuffisante sur des aspects essentiels. En effet, le SBC ne se prononce toujours pas concrètement sur le respect des prescriptions applicables à la zone (cf. notamment art. 82 ss RCU en révision) et du périmètre à prescriptions spéciales n° fff. Il n'y explique pas quels bâtiments voisins, respectivement environnants, ont servi à l'examen pour juger de l'intégration du projet (notamment par rapport à l'implantation, la forme, les proportions du volume, la hauteur et le caractère architectural), ni comment ceux-ci ont été choisis. On ne trouve également aucun examen quant à la compatibilité du projet avec les objectifs de protection du site d'importance nationale inscrit à l'ISOS, tels que retranscrits dans le PDCant. Il en résulte que, malgré la consultation du SBC en cours de procédure, la Cour, même en s'imposant une certaine retenue face au pouvoir d'appréciation de l'autorité spécialisée, n'est toujours pas en mesure de comprendre les raisons qui ont amené le service précité à considérer que le projet serait conforme à la réglementation communale et s'intégrerait dans le site protégé, si bien qu'il y a lieu de constater que des mesures d'instruction complémentaires s'imposent sur cet aspect. Dans ces circonstances, il en découle qu'une réparation de la violation manifeste du droit d'être entendu (obligation de motivation de la décision) aurait pour conséquence de priver la recourante d'un échelon de juridiction et, vu l'instruction – de base – encore nécessaire avant de pouvoir statuer, constituerait un désavantage important pour cette dernière, ce qui exclut une guérison du vice de forme au stade de l'autorité de recours (ATF 126 I 68 consid. 2). En effet, la Cour est d'avis que le projet est susceptible d'avoir un

impact notable sur le site sous l'angle de l'urbanisme, de l'architecture et du patrimoine, preuve en est du reste qu'il a fait l'objet d'un processus de travail (atelier/workshop) dirigé par la CPUP. Par ailleurs, la parcelle destinée à accueillir le projet de construction se situe non seulement dans un périmètre de protection du site construit (avec la plus haute catégorie de protection au sens du PDCant) mais elle est en outre la seule encore libre de construction. A cela s'ajoute que le PAL de la commune est en cours de révision et qu'il doit encore faire l'objet d'une approbation par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME). Dans de telles circonstances, il incombait d'autant plus au SBC de se prononcer de manière circonstanciée sur le projet afin de déterminer si ce dernier s'intègre au site et de pouvoir procéder à la pesée des intérêts nécessaire pour justifier une atteinte. Il en découle qu'en l'absence d'une analyse détaillée, l'autorité intimée ne pouvait pas en conclure, sans autre examen, que le projet s'intègre au site. Une pesée des intérêts complète et motivée s'imposait. Or, cette étape essentielle n'a été effectuée ni dans le préavis de l'autorité spécialisée, ni dans celui de l'autorité locale, ni dans la décision préfectorale attaquée. Dès lors que le projet est susceptible de heurter le droit fédéral et la planification cantonale supérieure, il incombait pourtant à ces autorités de motiver leur appréciation de manière particulièrement soignée (cf. supra consid. 3.3). En l'occurrence, il n'appartient pas à la Cour de procéder, pour la première fois, aux mesures d'instruction nécessaires pour déterminer dans quelle mesure le projet s'intègre dans le périmètre

Tribunal cantonal TC Page 16 de 17 protégé et pour établir quels intérêts prépondérants justifient une atteinte à la protection du site inscrit à l'ISOS, celles menées en cours de procédure de recours ne permettant pas d'y renoncer. Il se justifie, partant, de renvoyer la cause à l'autorité intimée pour instruction sur cet aspect et nouvelles décisions au sens des considérants. Elle ne manquera pas, à tout le moins, d'inviter le SBC à compléter son préavis en se déterminant de manière circonstanciée sur l'opposition et les griefs de l'opposante, ainsi que sur la conformité du projet aux prescriptions de la zone et aux objectifs de l'ISOS. L'autorité intimée procédera également à la pesée des intérêts requise par la loi, afin que sa nouvelle décision soit motivée de manière à permettre aux parties de comprendre les motifs qui l'auront guidée et, cas échéant, à la Cour d'exercer son contrôle.

6. Il résulte de ce qui précède que, bien fondé, le recours (602 2024 60) doit être admis pour ce motif et les décisions du 25 mars 2024 doivent être annulées, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par la recourante. L'affaire étant jugée au fond, la demande tendant à l'octroi de l'effet suspensif au recours (602 2024 61) ainsi que les requêtes de mesures d'instruction (notamment production des permis de construire et préavis relatifs à l'art. jji RF et plusieurs interpellations) deviennent sans objet.

7. 7.1. Vu l'issue du recours, les frais de la présente procédure, fixés à CHF 2'500.- selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12), sont mis pour 3/4 à la charge des intimés qui succombent – solidairement entre eux –, conformément à l'art. 131 CPJA. L'Etat de Fribourg est exonéré de sa part (1/4) des frais (art. 133 CPJA). L'avance de frais versée est restituée à la recourante.

7.2. Obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts, la recourante a droit à une indemnité de partie (cf. art. 137 et 141 CPJA). 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). Sur la base de la liste de frais produite le 7 août 2025 par le mandataire de la recourante, comptabilisant 29h40, l'indemnité de partie est fixée à CHF 8'017.40 (dont CHF 600.75 au titre de la TVA à 8.1%). Elle est mise pour trois quarts, soit CHF 6'013.05, à la charge des intimés – solidairement entre eux – et pour un quart, soit CHF 2'004.35, à la charge de l'Etat de Fribourg, par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (cf. art. 137, 140 et 141 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 17 de 17 la Cour arrête : I. Le recours (602 2024 60) est admis. Partant, les décisions de la Lieutenante de Préfet du district de la Sarine du 25 mars 2024 sont annulées. La cause est renvoyée à l'autorité intimée pour instruction au sens des considérants et nouvelles décisions. II. La requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2024 61), devenue sans objet, est rayée du rôle. III. Les frais de procédure de CHF 2'500.- sont mis, pour 3/4, soit CHF 1'875.-, à la charge des intimés, solidairement entre eux. IV. L'avance de frais de CHF 2'500.- versée par la recourante lui est restituée. V. Un montant de CHF 8'017.40 (dont CHF 600.75 au titre de la TVA), à verser à Me David Ecoffey à titre d'indemnité de partie, est alloué à la recourante et mis pour trois quarts à la charge des intimés (soit CHF 6'013.05), solidairement entre eux, et pour un quart à la charge de l'Etat de Fribourg, par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, soit CHF 2'004.35. VI. 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 18 août 2025/vth Le Président Le Greffier

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