

# FR\_GERICHTE 602 2025 54 vom 28. August 2025

FR Kantonsgericht, 2025-08-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2025\\_54](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2025_54)

FR: FR\_GERICHTE 602 2025 54 du 28 août 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2025 54 del 28 agosto 2025

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 1.1

À titre liminaire, la Cour relève que la commune a sollicité, le 18 août 2025, un délai pour se déterminer sur les déterminations spontanées des recourants des 29 et 31 juillet 2025. Ces dernières lui ayant été transmises pour information en date du 4 août 2025, le délai usuellement reconnu par la jurisprudence pour le dépôt d'une réplique spontanée est, à ce jour, largement échu. De plus, conformément à l'art. 29 al. 3 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), lorsque l'autorité refuse de prolonger un délai, le requérant dispose d'un délai de trois jours dès la communication du refus pour procéder à l'acte requis. En l'occurrence, à ce jour, la commune n'a fait parvenir au Tribunal cantonal aucune détermination, de sorte qu'il peut être parti du principe qu'elle y a renoncé.

### E. 1.2

En vertu de l'art. 42 al. 1 let. b du CPJA, l'autorité peut, pour de justes motifs, joindre en une même procédure des requêtes qui concernent le même objet. En l'occurrence, les présents recours 602 2025 54 et 602 2025 57 sont dirigés contre les mêmes décisions et reposent sur un état de fait et des questions juridiques identiques. Il se justifie donc de joindre les deux causes et de statuer à leur sujet dans un seul et même arrêt.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 11

### E. 1.3

Déposés dans les délai et formes prescrits, les recours sont recevables en vertu des art. 79 ss, 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). Les recourants, destinataires de la décision attaquée et propriétaires de parcelles voisines du projet litigieux, sont particulièrement touchés par cette décision et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Quoi qu'en pense aujourd'hui la commune, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant cette question. En effet, le critère de la proximité géographique, ou du voisinage direct, fondant un rapport étroit, est en principe réalisé quand la distance entre le terrain litigieux et l'immeuble du recourant n'est pas supérieure à 100 m (cf. ATF 140 II 214 consid. 2.3), ce qui est le cas en l'espèce concernant le mur de soutènement de 16 m de long et d'environ 2 m de haut. La qualité pour recourir des recourants est donc manifeste (art. 76 al. 1 let. a CPJA). En outre, les avances de frais ayant été versées en temps utile, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites des recours.

#### **E. 1.4**

La Cour rappelle qu'en vertu de la maxime inquisitoire, elle établit les faits (art. 45 CPJA) et applique le droit d'office (art. 10 CPJA). Cette maxime lui impose de définir les faits pertinents (cf. ATF 148 II 465 consid. 8.3) et l'oblige à prendre en considération d'office l'ensemble des pièces portant sur de tels faits qui ont été versés au dossier (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1), même s'ils ont été produits tardivement ou spontanément (art. 59 al. 2 CPJA). Par conséquent, le grief soulevé par le recourant 1, tendant à faire écarter une écriture de la partie intimée au motif de son dépôt prétendument tardif, est dénuée de toute portée. L'autorité de recours non seulement peut, mais également doit, tenir compte de faits ou d'arguments pertinents pour l'issue du litige connus de sa part au moment où elle statue, même s'ils ont été présentés en dehors des délais fixés.

#### **E. 2**

Selon l'art. 77 CPJA, l'autorité de recours revoit la légalité de la décision attaquée (let. a) ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée (let. b); 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**

septembre 2013 de l'AIHC, ch. 1 et 2, disponible sur [www.fr.ch](http://www.fr.ch) > Territoire, aménagement et constructions > Permis de construire et autorisations > Permis de construire > AIHC – notions commentaires et schémas, consulté le 19 août 2025). En se référant aux plans versés au dossier, la Cour constate que la hauteur du mur a manifestement été calculée depuis le terrain déjà aménagé et non depuis le terrain naturel. Un calcul correct, comme l'exige le PAD, conduit ainsi à une surélévation totale non pas de 1.73 m, mais à une hauteur bien plus importante (au moins 2.03 m selon le recourant 1; voire 2.33 m selon le recourant 2). Vu l'admission des recours, il n'appartient pas à la Cour de statuer à ce stade sur la hauteur exacte de l'ouvrage. Toutefois, ce fait démontre que la construction projetée est manifestement plus importante que ce que les autorités inférieures ont retenu. Il renforce d'autant plus la conclusion selon laquelle une telle modification de la topographie est "sensible" et impose le recours à la procédure ordinaire.

#### **E. 3.1**

Le permis de construire est un acte administratif par lequel l'autorité vérifie, dans le cadre d'une procédure d'autorisation, qu'un projet de construction, de transformation ou de démolition est conforme à l'ensemble du droit public applicable (lois, plans et règlements; cf. arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4) Cette autorisation, en principe nécessaire pour toute construction (art. 135 LATeC), a un double but. D'une part, elle vise à garantir que l'ouvrage respecte l'intérêt public, notamment la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 al. 2 let. j LATeC). D'autre part, elle a pour fonction de protéger les droits des tiers, en informant les personnes intéressées du projet et en leur permettant de faire valoir leurs droits, notamment par la voie de l'opposition.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 11 Le droit cantonal distingue principalement deux types de procédures (art. 139 al. 1 LATeC): la procédure ordinaire, qui relève de la compétence du préfet, et la procédure simplifiée, de la compétence de la commune. La procédure simplifiée, réservée aux projets de moindre importance, permet de renoncer à certaines exigences formelles de la procédure ordinaire, laquelle demeure la règle pour la majorité

des projets. En fonction de la nature des ouvrages, travaux ou changements d'affectation prévus, il n'est pas toujours aisé de déterminer laquelle des deux procédures est applicable et, partant, qui du préfet (procédure ordinaire; art. 84 ReLATeC) ou de la commune (procédure simplifiée; art. 85 ReLATeC) est compétent pour statuer. Pour les murs de soutènement, cette délimitation entre la procédure ordinaire et la procédure simplifiée a fait l'objet d'une modification réglementaire importante, entrée en vigueur le 1er janvier 2024. Auparavant, le critère de distinction reposait exclusivement sur la hauteur du mur de soutènement: les murs de plus de 1.20 m relevaient de la procédure ordinaire, les autres de la procédure simplifiée. Dans une optique de simplification, la nouvelle teneur de l'art. 85 al. 1 let. a ReLATeC soumet en effet désormais tous les murs de soutènement, quelle que soit leur hauteur, à la procédure simplifiée. Toutefois, cette simplification a pour corollaire de donner un rôle prépondérant à la cause générale de l'art. 84 al. 1 let. i ReLATeC. Cette disposition soumet à la procédure ordinaire toute installation ou tous travaux "de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol ou l'aspect d'un paysage, d'un lieu ou d'un quartier". Ainsi, même un mur de soutènement relevant en principe de la procédure simplifiée devra néanmoins être soumis à la procédure ordinaire si son impact sur la configuration du sol ou l'aspect d'un paysage, d'un lieu ou d'un quartier est jugé sensible. Par conséquent, la Cour constate que cette nouvelle réglementation, contrairement à l'ancien critère clair et objectif de la hauteur, introduit une part d'appréciation, car elle repose désormais sur une notion juridique indéterminée ("modification sensible").

### **E. 3.2**

En l'occurrence, la parcelle litigieuse se situe dans le périmètre du PAD "H. \_\_\_\_\_", dont l'art. 15 limite spécifiquement les surélévations de terrain à 1.50 m. En édictant cette norme, la commune, en tant qu'autorité de planification, a défini elle-même le caractère du quartier, notamment par une topographie peu accidentée. Il s'ensuit que tout projet qui, comme en l'espèce, entend dépasser cette limite doit à tout le moins être considéré comme une modification "sensible" de l'aspect du quartier au sens de l'art. 84 al. 1 let. i ReLATeC. Au demeurant, le simple fait qu'une dérogation à la hauteur des mouvements de terrain soit nécessaire ne permet déjà plus, à lui seul, de considérer que ce mouvement de terrain ne modifie pas sensiblement l'aspect du quartier ou la configuration du sol au sens de l'art. 84 al. 1 let. i ReLATeC. Pour ce seul motif, le choix de la procédure simplifiée était erroné, la Cour étant d'avis que l'ouvrage litigieux aurait dû être soumis à la procédure ordinaire. La commune ne saurait de bonne foi soutenir le contraire. Il faut en effet rappeler que c'est elle qui, en tant qu'autorité de planification, est responsable des règles qui figurent à l'art. 15 du PAD. Elle ne pouvait donc valablement soutenir que le projet ne représentait pas une modification sensible pour le quartier, alors qu'elle a elle-même adopté le règlement qui définit le caractère de ce dernier par une limitation stricte des mouvements de sol. Le fait que le PAD puisse être modifié à l'avenir est sans pertinence, seule la réglementation en vigueur au moment de la décision étant applicable.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 11

### **E. 3.3**

La réparation d'un vice de procédure n'est en principe pas exclue; elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit en question et doit rester l'exception (cf. ATF 126 I 68 consid. 2). La jurisprudence du Tribunal fédéral admet, à certaines conditions, que le vice tiré de l'absence d'enquête publique préalable à l'octroi d'une

autorisation de construire à la suite d'un recours erroné à la procédure simplifiée puisse être guéri (cf. arrêts TF 1P.594/2003 du 11 février 2004; 1P.146/1990 du 12 juillet 1991 consid. 2d). Tel est le cas notamment lorsque les préavis importants figurent au dossier et qu'il n'y a pas de risque que des tiers non informés n'aient pu défendre leurs droits (cf. arrêt TC FR 602 2013 3 du 26 février 2014 consid. 1b). Ces conditions strictes ne sont pas remplies en l'espèce. Il manque au dossier des plans précis, et le dossier pose plusieurs questions, notamment quant aux dérogations requises, sur lesquels un certain nombre de préavis des services cantonaux compétentes apparaissent nécessaires. Il s'ensuit que la procédure est viciée et doit être reprise ab ovo selon les règles qui régissent la procédure ordinaire. Partant, les recours doivent être admis sans qu'il soit nécessaire d'examiner plus avant les différents griefs soulevés par les recourants.

### **E. 3.4**

Cela étant, la Cour relève que c'est à juste titre que le recourant 1 souligne que la hauteur de la surélévation doit être calculée depuis le terrain naturel, conformément à l'art. 15 du PAD "H. \_\_\_\_\_". Ce principe est d'ailleurs confirmé par l'art. 1.1 de l'annexe à l'Accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC; RSF 710.7), qui assimile le terrain de référence au terrain naturel, afin d'éviter que des modifications artificielles préalables ne confèrent des avantages indus aux constructeurs (cf. Commentaires du

### **E. 3.5**

De manière plus générale, la Cour s'interroge également sur la pertinence de recourir à la procédure simplifiée pour un ouvrage de cette ampleur (un mur de 16 m de long et d'environ 2 m de haut). Les griefs des recourants illustrent d'ailleurs les écueils d'une telle approche dans le cas concret. En effet, il appert que les recourants n'ont pas obtenu de réponses circonstanciées à leurs craintes légitimes concernant la précision des plans et la stabilité du mur. La Cour constate à cet égard que le préavis favorable du service technique de la commune est lui-même dénué de toute explication technique sur ces points. Dans de telles circonstances, indépendamment de la procédure applicable, il incombait à tout le moins à la commune, puis à la Lieutenante de Préfet, d'exiger des constructeurs des plans précis et

Tribunal cantonal TC Page 8 de 11 complets avant de statuer. En omettant de le faire, ils ont instruit la cause de manière manifestement insuffisante et ont, de ce fait, porté atteinte au droit des voisins opposants d'être entendus sur des éléments déterminants du projet.

### **E. 3.6**

Enfin, et pour le cas où le projet serait à nouveau mis à l'enquête en procédure ordinaire, la Cour ne peut que rappeler les principes stricts régissant l'octroi de dérogations. En vertu de l'art. 148 al. 1 LATeC, des dérogations peuvent être accordées à condition qu'elles soient justifiées par des circonstances particulières et qu'elles ne portent pas atteinte à des intérêts prépondérants, publics ou privés. Selon la jurisprudence, les dispositions exceptionnelles ou dérogatoires, telles que l'art. 148 al. 1 LATeC, ne doivent pas nécessairement être interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes d'interprétation ordinaire. Une dérogation importante peut ainsi se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire. En tous les cas, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci. L'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution reflétant l'intention présumée du

législateur s'il avait été confronté au cas particulier. L'octroi d'une dérogation suppose tout d'abord une situation exceptionnelle et ne saurait devenir la règle. L'octroi d'une dérogation suppose donc une pesée complète des intérêts, et la balance doit clairement pencher en faveur de l'exception. Des motifs purement économiques ou la simple intention d'optimiser l'usage d'un terrain ne suffisent pas, en principe, à justifier une dérogation (cf. arrêts TF 1C\_279/2018 du 17 décembre 2018 consid. 4.1.3; 1C\_458/2011 du 29 février 2012 consid. 4.4). En l'espèce, s'agissant notamment de la dérogation à la distance à la route, la Cour constate certaines contradictions entre le plan de situation et les plans d'exécution du paysagiste versés au dossier qu'il incombera donc aux autorités de clarifier. En ce qui concerne la dérogation à l'art. 15 du PAD "H. \_\_\_\_\_", la Cour souligne que l'octroi d'une dérogation à un PAD est soumis à des exigences encore plus strictes. Un PAD étant, par nature, une réglementation déjà détaillée et concrète, il est moins aisé de justifier une exception que pour un plan de zone général. La jurisprudence exige dès lors l'existence de motifs particulièrement importants pour déroger à un PAD (cf. arrêt TC FR 602 2017 47 du 18 octobre 2018 consid. 2.3). Or, la Cour ne peut que souligner que, en l'état du dossier, aucun motif, au sens de la jurisprudence précitée, ne justifie que l'on s'écarte de la règle imposée par le PAD. En effet, comme le soutiennent à juste titre les recourants, les raisons invoquées par les constructeurs – à savoir l'augmentation de la surface plane du jardin et l'entretien facilité du talus – relèvent de la simple commodité personnelle. La situation ne présente a priori aucune circonstance particulière qui imposerait de renoncer, à cet endroit, à l'application de l'art. 15 du PAD, qui est toujours en vigueur. Accepter une dérogation dans de telles conditions rendrait cette norme de planification détaillée superflue et son application arbitraire au gré du bon vouloir des autorités communales. Il incombera donc aux autorités compétentes, le cas échéant, d'examiner toute éventuelle nouvelle demande de dérogation à la lumière de l'ensemble de ce qui précède.

#### **E. 4**

Pour les motifs qui précèdent, les recours (602 2025 54 et 602 2025 57) doivent être admis.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 11 Par conséquent, la décision sur recours de la Lieutenante de Préfet du 6 mars 2025 est réformée en ce sens que: > les recours interjetés le 16 octobre 2024 par A. \_\_\_\_\_ et le 29 octobre 2024 par B. \_\_\_\_\_ sont admis, > les décisions du 24 septembre 2024 de la Commune de E. \_\_\_\_\_ délivrant le permis de construire no ggg, rejetant les oppositions y relatives et octroyant les dérogations à la distance à la route communale et au PAD H. \_\_\_\_\_ sont annulées. > Le permis de construire no ggg est refusé et les oppositions y relatives sont admises. > Les frais de la décision sur recours du 6 mars 2025, fixés par la Lieutenante de Préfet à CHF 550.-, sont mis pour un quart, soit CHF 137.50, solidairement à la charge de D. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_. La Commune de E. \_\_\_\_\_ est exonérée de sa part des frais conformément à l'art. 133 CPJA. L'admission des recours sur le fond rend les requêtes de mesures provisionnelles (602 2025 56 et 602 2025 58) sans objet. Les causes y relatives sont par conséquent rayées du rôle.

#### **E. 5.1**

Les frais de procédure sont fixés à CHF 2'000.- conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Vu l'issue du recours, ils sont mis pour un quart, soit CHF 500.-, solidairement à la charge des constructeurs intimés, qui ont conclu au rejet des recours (art. 131 CPJA). La commune est, quant à elle, exonérée de sa part des

frais (art. 133 CPJA). L'avance de frais de CHF 2'000.- versée par le recourant 1 (602 2025 54) le 11 avril 2025 lui est par conséquent restituée. L'avance de frais de CHF 2'000.- versée par le recourant 2 (602 2025 57) le 14 avril 2025 lui est également restituée.

### **E. 5.2**

Pour le même motif, le recourant 1, qui a fait appel aux services d'un avocat, a droit à une indemnité de partie (art. 137 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). La liste de frais produite par le recourant 1 fait état de 16 heures et 50 minutes, ce qui est raisonnable. Calculés au tarif horaire de CHF 250.-, les honoraires pour cette activité s'élèvent à CHF 4'208.50. La liste de frais fait ensuite état de CHF 319.50 de débours. Il est toutefois calculé un franc par copie isolée, ce qui n'est pas conforme aux exigences du Tarif JA. Il convient donc de

Tribunal cantonal TC Page 10 de 11 réduire le montant des débours en conséquence et de les fixer à CHF 130.70 (305 copies isolées à CHF 0.40, frais d'envois de CHF 8.70). En conséquence, l'indemnité de partie du recourant 1 est arrêtée à CHF 4'339.20 hors taxe. S'y ajoute un supplément pour la TVA de 8.1 % de CHF 351.50. Le montant de l'indemnité à laquelle le recourant 1 peut prétendre s'élève ainsi à CHF 4'690.70. Conformément à l'art. 141 al. 1 CPJA, elle est répartie comme suit et doit être versée directement au mandataire du recourant 1: > pour un quart, soit CHF 1'172.65 (dont CHF 87.85 de TVA à 8.1%), solidairement à la charge des constructeurs intimés, > pour trois quarts, soit CHF 3'518.05 (dont CHF 263.65 de TVA à 8.1%), à la charge de la Commune de E.\_\_\_\_\_.

### **E. 5.3**

Le recourant 2, qui n'a pas fait appel aux services d'un avocat, n'a pas droit à une indemnité de partie. La commune, dont les décisions ont été annulées, n'y a pas droit non plus. la Cour arrête : I. Les causes 602 2025 54 et 602 2025 57 sont jointes. II. Les recours 602 2025 54 et 602 2025 57 sont admis. Partant, la décision de la Lieutenante de Préfet du district de la Veveyse du 6 mars 2025 est réformée en ce sens que: > les recours interjetés le 16 octobre 2024 par A.\_\_\_\_\_ et le 29 octobre 2024 par B.\_\_\_\_\_ sont admis, > les décisions du 24 septembre 2024 de la Commune de E.\_\_\_\_\_ délivrant le permis de construire no ggg, rejetant les oppositions y relatives et octroyant les dérogations à la distance à la route communale et au PAD H.\_\_\_\_\_ sont annulées. > Le permis de construire no ggg est refusé et les oppositions y relatives sont admises. > Les frais de la décision sur recours du 6 mars 2025, fixés par la Lieutenante de Préfet à CHF 550.-, sont mis pour un quart, soit CHF 137.50, solidairement à la charge de D.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_. La Commune de E.\_\_\_\_\_ est exonérée de sa part des frais conformément à l'art. 133 CPJA. III. Les requêtes d'octroi de l'effet suspensif 602 2025 56 et 602 2025 58 sont sans objet et rayées du rôle. IV. Des frais de procédure réduits, d'un montant de CHF 1'500.-, sont mis solidairement à la charge des intimés.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 11 V. Un montant de CHF 4'690.70 (dont CHF 351.50 de TVA au taux de 8.1%) est alloué au recourant 1 à titre d'indemnité de partie, à verser à Me

Jean-Michel Brahier. Il est mis pour trois quarts à la charge de la Commune de E. \_\_\_\_\_, soit CHF 3'518.05 (dont CHF 263.65 de TVA à 8.1%), et pour un quart, soit CHF 1'172.65 (dont CHF 87.85 de TVA à 8.1%), solidairement à la charge des intimés. VI. Le recourant 2 n'a pas droit à une indemnité de partie. VII. La Commune de E. \_\_\_\_\_ n'a pas droit à une indemnité de partie. VIII. 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 28 août 2025/jfr Le Président Le Greffier-rapporteur

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