



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

[www.fr.ch/tc](http://www.fr.ch/tc)

602 2025 145

602 2025 146

## **Arrêt du 25 juin 2026**

### **II<sup>e</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Président : Johannes Frölicher  
Juges : Cornelia Thalmann El Bachary,  
Vanessa Thalmann  
Greffière-rapporteure : Maude Roy Gigon

#### **Parties**

**A.\_\_\_\_\_ et B.\_\_\_\_\_**, , **recourants**, représentés par Me David Ecoffey, avocat,

contre

**PRÉFECTURE DE LA SARINE, autorité intimée,**

**C.\_\_\_\_\_**, **intimée**, représentée par Me Julien Francey, avocat,

#### **Objet**

Aménagement du territoire et constructions – permis de construire –  
contrôle incident des plans – équipement du terrain

Recours du 13 octobre 2025 contre les décisions du  
10 septembre 2025

## considérant en fait

A. C.\_\_\_\_\_ a déposé une demande de permis de construire pour la construction de trois villas individuelles sur deux niveaux, avec parking extérieur comprenant six places de stationnement couvertes et deux places pour les visiteurs, sur l'art. ddd du Registre foncier (RF) de la Commune de E.\_\_\_\_\_. Cette parcelle, d'une surface de 1'395 m<sup>2</sup>, se situe dans la zone résidentielle à faible densité (ZRFD) selon le plan d'aménagement local (PAL).

Cette demande a été mise à l'enquête publique en 2024.

B. Le projet a suscité une opposition, formée par A.\_\_\_\_\_ et B.\_\_\_\_\_, copropriétaires de l'art. fff RF, attenant à l'art. ddd RF.

Le 7 janvier 2025, la commune a rendu un préavis favorable.

Dans le cadre de la consultation des services concernés, le Service de la mobilité (SMo), notamment, a émis un préavis défavorable le 5 février 2025. Il a en particulier relevé que la route de G.\_\_\_\_\_ figurait sur le plan directeur communal (PDCom) en tant que route collectrice et que, conformément à la norme VSS 40 044, une route collectrice devait être équipée *a minima* d'un trottoir (route collectrice de quartier). Soulignant que le PDCom précisait que le tronçon était à aménager, il a considéré que tant qu'un équipement complet n'était pas assuré, aucun permis de construire ne pouvait être délivré. S'agissant de l'absence de desserte en transports publics, il a indiqué que ce point relevait du PAL, que la dernière intervention sur le PAL était une modification du PAL approuvée le 20 janvier 2016 et qu'en l'état, l'opportunité d'implanter un arrêt de bus à proximité du secteur n'avait pas été admise (faible densité d'habitants, emplois, absence d'école, etc.).

Le 31 mars 2025, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu un préavis défavorable, en raison des préavis négatifs émis par le SMO et l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) ainsi que pour des motifs lui étant propres (à savoir l'obligation, selon le règlement communal d'urbanisme [RCU], de végétaliser les toitures plates des couverts à voitures).

L'architecte de la requérante s'est déterminée sur ces préavis négatifs le 7 juillet 2025 et a notamment produit des plans modifiés.

Le 17 juillet 2025, le SMO a rendu un nouveau préavis défavorable, en raison de l'insuffisance de l'équipement. L'ECAB a préavisé favorablement le projet, sous conditions, le 18 juillet 2025. Quant au SeCA, il a émis un préavis complémentaire défavorable le 7 août 2025, en raison du préavis négatif du SMO. Il a par ailleurs indiqué qu'il s'en remettait à la préfecture quant à la gestion de la procédure à suivre s'agissant du manque d'équipement pour la route de G.\_\_\_\_\_.

C. Par décision du 10 septembre 2025, la Lieutenante de Préfet du district de la Sarine a délivré le permis de construire requis, sous réserve du droit des tiers – en particulier relevant du droit privé – et de l'observation stricte des plans et des conditions figurant dans les préavis communaux et cantonaux. Elle a en particulier exposé les raisons pour lesquelles elle a écarté les préavis défavorables du SMO et du SeCA s'agissant de l'équipement insuffisant (absence de trottoir et de desserte en transports publics). Tenant compte du préavis favorable du Service des forêts et de la

nature (SFN), elle a également accordé la dérogation pour construction à distance illégale de la forêt.

Par décision du même jour, elle a rejeté l'opposition. Elle a notamment considéré qu'un contrôle préjudiciel du PAL, s'agissant en particulier de l'affectation de la parcelle ddd RF, ne se justifiait pas. Elle a également retenu que l'absence de trottoir et la desserte limitée en transports publics ne s'opposaient pas à la réalisation du projet litigieux, au vu des circonstances particulières propres au cas d'espèce, notamment une pratique adoptée jusqu'alors visant l'octroi de permis de construire et le fait que la parcelle en question est la dernière libre de construction dans le quartier. Elle a constaté que le projet respectait la réglementation applicable sans utiliser le plein potentiel constructible de la parcelle et estimé ainsi qu'il n'était pas de nature à avoir un effet important sur son environnement. De l'avis de l'autorité intimée, les modifications apportées au terrain naturel sont en outre admissibles et la réalisation des murs de soutènement est rendue nécessaire par la topographie particulière de la parcelle. S'agissant enfin de la distance à la forêt, elle a estimé, au terme d'une pesée des intérêts en présence, qu'une dérogation pouvait être accordée.

D. Par mémoire du 13 octobre 2025, les opposants recourent contre ces décisions auprès du Tribunal cantonal (602 2025 145). Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à leur annulation et, partant, principalement, à l'admission de leur 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 dans le sens des considérants et nouvelle décision. Ils demandent en outre que l'effet suspensif soit octroyé au recours à titre provisionnel (602 2025 146) et que l'arrêt immédiat et l'interdiction de tous travaux soient ordonnés à titre de mesure superprovisionnelle (602 2025 147). A titre de mesure d'instruction, ils demandent que l'Office fédéral du développement territorial soit formellement interpellé afin de se déterminer en particulier sur l'affectation de l'art. ddd RF.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants soulèvent en substance la question de la conformité du projet de construction à cet endroit – qui se distingue selon eux par sa taille et par sa conception, avec trois maisons séparées plutôt que mitoyennes comme sur les parcelles voisines et une large surface minéralisée entre ces maisons –, ainsi que celle de l'affectation de l'art. ddd RF en zone à bâtir. Sur cet aspect, ils estiment que, la dernière révision générale du PAL datant de 2011, un contrôle préjudiciel de la planification locale s'impose compte tenu notamment de la localisation de la parcelle destinée à accueillir le projet contesté – se trouvant dans un quartier excentré, en dehors du territoire d'urbanisation du plan directeur cantonal (PDCant) et de toute desserte par les transports publics et dont l'équipement est insuffisant – ainsi que des nouveaux objectifs d'aménagement du territoire ancrés dans la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) révisée en 2014 et des nouvelles planifications directrices applicables (PDCant de 2018 et projet d'agglomération de 5<sup>ème</sup> génération de l'Agglomération de Fribourg [PA5] de 2025). Ils soutiennent que, même sans contrôle préjudiciel du PAL, l'autorité intimée restait liée par les buts et principes de la LAT et des planifications directrices susmentionnées pour rendre ses décisions.

Les recourants relèvent en outre que l'équipement de base est insuffisant, tant en ce qui concerne la desserte en transports publics que la nécessité d'un trottoir pour la route d'accès à la parcelle, ce que l'autorité intimée admet. Ils contestent l'application faite par celle-ci du principe de l'égalité dans l'illégalité en raison d'une prétendue pratique se fondant sur trois permis de construire délivrés dans le secteur. Ils critiquent de plus les modifications très importantes du terrain et les nombreux murs de soutènement nécessités par le projet de construction, lesquels découlent selon eux moins de la

topographie que des choix de la constructrice. Enfin, les recourants soulignent l'absence de motivation quant à la dérogation à la distance à la forêt.

E. Par mesure provisionnelle urgente du 15 octobre 2025 (602 2025 147), la Juge déléguée à l'instruction a interdit toute exécution du permis de construire jusqu'à droit connu sur la requête d'effet suspensif.

F. Le 3 novembre 2025, la Lieutenante de Préfet conclut au rejet du recours, en renvoyant à ses décisions.

Dans ses observations du 24 novembre 2025, la commune soutient que le recours est infondé, incohérent et contraire tant à l'égalité de traitement qu'au futur développement de la commune. Elle rappelle que, lors de la délivrance du permis de construire en 2020 pour la villa des recourants, le PAL était déjà en vigueur, de sorte que ledit permis étaient soumis aux mêmes conditions que celles qui prévalent aujourd'hui. La commune soutient qu'elle – tout comme la constructrice – ne doit en aucun cas supporter les conséquences découlant d'une éventuelle mauvaise analyse effectuée lors la révision du PAL par le canton. Elle indique enfin qu'elle a pour objectif de soumettre à la population, en début d'année 2026, plusieurs crédits d'investissement destinés à l'aménagement des routes collectrices communales, afin de satisfaire aux exigences du PAL.

Le 14 janvier 2026, la constructrice intimée conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours et de la requête d'effet suspensif. Elle souligne tout d'abord l'esprit contradictoire et empreint de mauvaise foi des recourants, qui ont eux-mêmes obtenu un permis de construire dans le même secteur en 2020, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de la révision de la LAT et à l'adoption du nouveau PDCant. Elle soutient quoiqu'il en soit que le permis de construire ici litigieux n'est aucunement contraire ni à la LAT ni aux principes d'urbanisation du PDCant et du PA5. Elle considère que les conditions relatives à l'application du principe de l'égalité dans l'illégalité sont remplies. Elle soutient que les conditions ne sont pas réunies pour procéder à un contrôle incident du PAL, respectivement de l'affectation de la parcelle ddd RF, aucune circonstance particulière ne s'étant modifiée depuis leur approbation. S'agissant de l'équipement, elle reconnaît que la route de G.\_\_\_\_\_ n'est pas équipée d'un trottoir et que l'arrêt de bus le plus proche se trouve à environ un kilomètre; elle se prévaut premièrement du principe de proportionnalité, deuxièmement de celui de l'égalité dans l'illégalité. L'intimée estime de plus que les murs de soutènement et les modifications du terrain sont liés à la topographie du site et ont été jugés admissibles par le SeCA. Enfin, elle soutient qu'aucun élément au dossier n'est de nature à remettre en cause la dérogation à la distance à la forêt.

Dans leurs contre-observations spontanées des 9 et 23 février 2026, les recourants maintiennent leurs conclusions et se prononcent sur les observations de la commune et de l'intimée, tout en développant les arguments déjà avancés dans leur recours.

Invité à se prononcer en sa qualité de service spécialisé, le SMO dépose ses observations le 29 avril 2026.

Le 21 mai 2026, les recourants déposent une détermination spontanée dans laquelle ils maintiennent leur position.

G. 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.

Déposé dans le délai et les formes prescrits par les copropriétaires d'un terrain situé dans le voisinage direct du projet de construction et destinataires de la décision sur opposition, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) 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). L'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

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). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

3.

3.1. Dans un grief qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendus au motif que l'argument soulevé dans leurs contre-observations du 13 janvier 2025 – à savoir que la zone à bâtir de la commune apparaît surdimensionnée suite à l'approbation du PA5, notamment au regard des principes d'urbanisation qu'il fixe – n'a pas été pris en compte par l'autorité intimée. L'approbation du PA5 fait partie des différents éléments justifiant selon les recourants que l'on procède à un contrôle préjudiciel du PAL.

3.2. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 127 V 437 consid. 3d/aa; 126 V 132 consid. 2b et les arrêts cités). Ancré à l'art. 29 al. 2 Cst. et concrétisé par les art. 57 ss CPJA, le droit d'être entendu implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que son destinataire puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt TF 2C\_41/2020 du 24 juin 2020 consid. 5.1.1; ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3, 141 V 557 consid. 3.2.1).

Bien qu'il soit de nature formelle, la jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu en instance inférieure puisse néanmoins être réparée lorsque l'administré a eu la faculté de se faire entendre en procédure de recours par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.4; 134 I 331 consid. 3.1; 133 I 201 consid. 2.2; 130 II 530

consid. 7.3). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu (cf. ATF 126 I 68 consid. 2). Même si la violation du droit d'être entendu est grave, une réparation est également envisageable si le renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. L'allongement inutile de la procédure qui en découlerait est en effet incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; arrêts TF 5A\_897/2015 du 1<sup>er</sup> février 2016 consid. 3.2.1; 5A\_126/2018 du 14 septembre 2018 consid. 5).

3.3. En l'occurrence, la décision rejetant l'opposition des recourants expose les raisons pour lesquelles l'autorité intimée estime qu'un contrôle préjudiciel du PAL de E. \_\_\_\_\_ ne se justifie pas (cf. consid. 2 de la décision sur opposition attaquée). Il est vrai que la question de l'adoption du PA5 n'y est pas expressément abordée. Or, ainsi que cela ressort de la jurisprudence, l'autorité n'a pas l'obligation de traiter tous les arguments, moyens de preuves et griefs soulevés. Il suffit qu'elle traite les aspects décisifs pour le sort de la cause et que l'on comprenne quelles sont les raisons qui l'ont amenées à cette décision. En l'occurrence, les recourants ont parfaitement saisi ces raisons s'agissant du contrôle préjudiciel du PAL, comme le démontre leur mémoire de recours. Le fait qu'ils ne soient pas d'accord avec cette motivation ne signifie pas encore que la décision ne respecte pas les exigences minimales précitées. Autre est la question de savoir si cette décision est effectivement conforme au droit, ce qui sera examiné ci-après.

Ce grief doit par conséquent être écarté.

4.

4.1. Par le permis de construire, l'Etat vérifie la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de 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 dont le requérant a droit à l'obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet d'un permis de construire est de constater que le projet de construction respecte le droit public (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1C\_3/2010 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 consid. 2.1). Cela signifie que, lorsqu'elle statue sur une requête de permis de construire, 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 (arrêt TC FR 602 2024 78 du 24 février 2025 consid. 3.1). 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.

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 (art. 94 al. 2 du règlement fribourgeois du 1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ReLATeC; RSF 710.11). Les avis des services spécialisés de l'Etat 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; arrêt TC FR 602 2025 21 du 31 mars 2025 consid. 4.2).

5.

5.1. Remettant en cause l'affectation en zone à bâtir de la parcelle destinée à accueillir le projet litigieux, les recourants font tout d'abord valoir que les conditions d'un contrôle préjudiciel de la planification communale sont en l'espèce réunies.

5.2. Selon la jurisprudence, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 121 II 317 consid. 12c).

Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références citées; 127 I 103 consid. 6b).

5.2.1. L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 140 II 25 consid. 3; arrêt TF 1C\_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 4.1.1).

L'art. 21 al. 2 LAT exprime un compromis entre la nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. Cette disposition tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation. Ceux-ci doivent toutefois être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.2; 128 I 190 consid. 4.2 et les arrêts cités; arrêt TF 1C\_98/2018 du 7 mars 2019 consid. 5.1, *in* DEP 2019 340).

5.2.2. La réduction de zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; 128 I 190 consid. 4.2 et la référence à l'ATF 120 la 227 consid. 2c), susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; arrêt TF 1P.139/1992 du 20 décembre 1993 consid. 7e et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral a déjà considéré (cf. arrêt TF 1C\_230/2020 du 11 novembre 2020 consid. 5.1) que le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a<sup>bis</sup> et 3 al. 3 let. a<sup>bis</sup> LAT) et la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) sont également préconisés par la nouvelle mouture de la LAT entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 et concrétisent également les intérêts publics importants de la concentration et de l'utilisation mesurée du sol (cf. art. 1 al. 1 LAT et 75 Cst.; ATF 145 II 18 consid. 3.4.2; arrêts TF 1C\_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.4.1; 1C\_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.4.2; voir également Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 974 ch. 2.1).

La réalisation de ces objectifs ne saurait cependant constituer le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision d'un plan d'affectation,

dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire (cf. arrêt TF 1C\_387/2016 du 1<sup>er</sup> mai 2017 consid. 4.4).

Pour que l'entrée en vigueur de la novelle du 15 juin 2012 constitue une modification des circonstances qui, sur le plan législatif, puisse être qualifiée, au stade de la première étape, de sensible au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances. Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, son niveau d'équipement, la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation et la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé. Savoir ensuite si une adaptation du plan s'avère nécessaire relève d'une pesée complète des intérêts qui s'opère dans le cadre de la deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; 140 II 25 consid. 3.1; arrêts TF 1C\_619/2019 du 6 août 2020 consid. 7.1.3; 1C\_656/2018 du 4 mars 2020 consid. 6.1.1; 1C\_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3).

5.3. En l'occurrence, la dernière révision générale du PAL de la Commune de E.\_\_\_\_\_ a fait l'objet d'une décision d'approbation (partielle) de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; à présent Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME) le 7 avril 2011. Les dossiers d'adaptations aux conditions d'approbation ont été approuvés en janvier 2016 et décembre 2019.

Que ce soit au moment où la demande de permis de construire litigieuse a été déposée ou lorsque la décision attaquée a été rendue, le PAL de la commune n'avait pas encore atteint l'horizon temporel de quinze ans prévu par l'art. 34 al. 3 LATeC. Celui-ci ne saurait donc être qualifié de vétuste.

Depuis sa dernière révision, le PAL de la commune se concrétise progressivement, y compris dans le quartier où se situe la parcelle en cause (affectée à la ZRFD). En effet, bien que deux terrains (art. hhh et iii RF d'une surface globale d'env. 6'400 m<sup>2</sup>) demeurent libres de constructions, les art. jjj, kkk, lll, fff et mmm RF – qui bordent l'art. ddd RF – ont été construits depuis lors, ou, pour l'une d'entre elles, est en train de l'être. Les sept parcelles constructibles jouxtant le bienfonds ddd RF sont désormais toutes construites, respectivement est en train de l'être pour l'une d'elles.

S'agissant du niveau d'équipement de la parcelle en cause, il est identique à celui des bienfonds adjacents qui ont été construits depuis la dernière révision du PAL. L'art. ddd RF est desservi par la route de G.\_\_\_\_\_, dont les recourants contestent qu'elles répondent aux exigences en termes de liaisons piétonnes et de raccordement raisonnable à un moyen de transports publics. Il n'est en revanche pas remis en cause que ce bienfonds bénéficie d'un accès au réseau routier, des installations et conduites principales d'approvisionnement en énergie, en eau potable et en eau pour la défense contre l'incendie de même que des installations nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux ainsi qu'à la collecte des déchets (cf. art. 94 LATeC).

Quant à l'emplacement de l'art. ddd RF, la Cour de céans relève ce qui suit. Comme l'autorité intimée l'a retenu et tel que cela est visible sur le portail cartographique du canton (<https://maps.fr.ch>), la commune est composée de plusieurs villages décentrés et ne compte pas de zone à bâtir véritablement concentrée. Ainsi et quand bien même la desserte en transports publics la plus proche se trouve à environ 1 km, à l'échelle du territoire communal, la localisation de ce bienfonds ne saurait être qualifiée de particulièrement excentrée. Entouré de sept parcelles déjà construites – respectivement dont les travaux sont en cours sur l'une d'elles – et directement bordé par la route communale desservant le quartier, l'art. ddd RF s'insère par ailleurs dans le découpage de la zone à bâtir. Son emplacement ne présente au demeurant pas de spécificités particulières, notamment du point de vue patrimonial et écologique.

C'est à tort que les recourants soutiennent que la parcelle en cause se situerait en dehors du TU, lequel consiste en une photographie des zones à bâtir existantes (cf. arrêt TC FR 602 2018 150 du 13 mai 2020 consid. 8.2.2). Si l'art. ddd RF se trouve certes en dehors – à moins de 300 m, selon les indications ressortant du portail cartographique du canton – des noyaux d'urbanisation posés par le PDCant, ceux-ci sont pertinents pour définir les emplacements de potentielles extensions de la zone à bâtir, mais n'ont pas de conséquences directes sur les zones à bâtir légalisées (cf. fiche T101 du PDCant) étant du reste précisé que la Commune de E. \_\_\_\_\_ n'est pas désignée comme commune présentant un surdimensionnement de sa zone à bâtir par le PDCant (Section B/Volet stratégique du PDCant, p. 17s) et se trouve en priorité 3 d'urbanisation au sens du PDCant (cf. rapport PA5, p. 197).

La Commune de E. \_\_\_\_\_ participe au PA5 adopté par le Conseil d'Etat au printemps 2025. Un tel plan est considéré comme un plan directeur régional (cf. art. 27 al. 1 LATeC) qui lie les autorités cantonales et communales (cf. art. 32 LATeC). Cet instrument ne remet en l'occurrence pas en cause le découpage des zones à bâtir légalisées de la commune. A la différence du PA4 (qui a désormais été abrogé et auquel la commune ne participait pas), le PA5 ne prévoit en effet pas de limite d'urbanisation en dehors de laquelle il s'agirait de déclasser les surfaces non occupées de la zone à bâtir. Le rapport y relatif indique que le PA5 reprend le TU tel qu'actuellement défini par les plans directeurs régionaux (PDR) lesquels ont réalisé une optimisation spatiale globale, en demandant de dézoner certains secteurs ainsi qu'en réorganisant et précisant les secteurs d'extensions (cf. rapport PA5 p. 195). Selon la carte de synthèse du PDR Sarine du 5 mai 2023 ([https://www.regionsarine.ch/data/web/regionsarine.ch/uploads///PDR%20Sarine//3\\_bis\\_pdr\\_sarine\\_examen\\_final\\_carte\\_de\\_synthese\\_moinslourd.pdf](https://www.regionsarine.ch/data/web/regionsarine.ch/uploads///PDR%20Sarine//3_bis_pdr_sarine_examen_final_carte_de_synthese_moinslourd.pdf), consultée le 12 juin 2026 sous [www.regionsarine.ch](http://www.regionsarine.ch) > aménagement régional > plan directeur régional de la Sarine [PDR-Sarine] > documents à télécharger > carte de synthèse), plan actuellement en cours d'approbation, aucun dézoning n'est demandé pour le territoire de E. \_\_\_\_\_. En outre et contrairement à ce que les recourants laissent entendre, le PA5 ne définit pas non plus de limite de croissance au-delà de laquelle les communes seraient considérées comme surdimensionnées. Ceux-ci admettent au demeurant eux-mêmes s'appuyer sur des calculs théoriques ne tenant pas compte de la réserve effective en terrains libres de construction de sorte que leur critique doit être purement écartée. Le PA5 ne constitue par conséquent en soi pas un changement sensible de circonstances justifiant de s'écarter du principe de stabilité des plans.

Au vu de ce qui précède et eu égard à la jurisprudence rappelée ci-avant selon laquelle un contrôle préjudiciel ne doit être admis qu'à titre exceptionnel, la Cour de céans considère que les circonstances ne se sont pas sensiblement modifiées depuis la dernière révision du PAL de la commune au point de justifier de s'écarter du principe de stabilité des plans, faute de quoi la sécurité du droit serait injustement compromise. L'affectation de la parcelle ddd RF à la ZRFD ne saurait par conséquent être remise en cause ici.

Il en découle que les griefs des recourants, selon lesquels le projet en cause violerait les buts et principes d'aménagement du territoire, du PDCant et du PA5 (lequel promeut selon eux la perméabilité du sol et la préservation d'une continuité écologique) et qui reviennent à remettre en question l'affectation de la parcelle en cause en ZRFD, doivent être purement et simplement écartés.

Dans ce contexte, la Cour s'estime suffisamment renseignée pour pouvoir statuer en connaissance de cause, sans qu'il n'y ait lieu de donner suite aux mesures d'instruction requises par les recourants, notamment l'interpellation de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) afin qu'il se

détermine sur leurs griefs et sur l'affectation de l'art. ddd RF. L'autorité peut en effet renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées).

6.

6.1. Les recourants font valoir une violation de l'art. 58 ReLATeC. Ils estiment que le projet litigieux conduirait à une modification trop importante du terrain, critiquant plus particulièrement les murs de soutènement prévus par le projet.

6.2. Selon l'art. 58 al. 1 ReLATeC, seules des modifications mineures de la topographie du terrain naturel sont admises. Le projet doit être adapté à la topographie du terrain. Le terrain aménagé doit être en harmonie avec les parcelles voisines (al. 1). La réglementation communale peut prévoir des prescriptions particulières (al. 2).

La profondeur du terrassement n'est pas relevante pour se prononcer sur le respect de l'art. 58 ReLATeC. Seule est déterminante la différence de niveau entre le terrain aménagé et le terrain naturel (cf. dans ce sens arrêt TC FR 602 2023 144-146 du 4 décembre 2024 consid. 8.3).

Le RCU de la Commune de E. \_\_\_\_\_ ne prévoit pas de prescriptions particulières quant aux modifications de terrains admissibles. L'appréciation du cas d'espèce doit par conséquent se faire à la lumière de l'art. 58 ReLATeC.

6.3. Le 31 mars 2025, le SeCA s'est prononcé comme suit sur ce grief: "*concernant la modification du terrain, le SeCA constate que la modification de la topographie entre le terrain naturel et aménagé respecte l'art. 58 ReLATeC et que le terrain aménagé est en harmonie avec les parcelles voisines. A noter que le principal déblai permet le stationnement des véhicules et que le principal remblai sert à l'accès de ce stationnement. Concernant les talus, le SeCA constate que le rapport 2:3 selon l'art. 59 ReLATeC est respecté. Concernant le mur de soutènement situé à l'Est et implanté dans l'alignement des bornes, des coupes seront fourni[e]s afin de vérifier l'art. 60 ReLATeC. Le projet doit être également complété selon le préavis défavorable émis par le SMO*". Suite à la production de nouveaux documents, le SeCA a émis un préavis complémentaire le 7 août 2025. Sous la rubrique "*modifications du terrain et murs de soutènement*", il a indiqué ce qui suit: "*le mur de soutènement situé à l'Est a été modifié afin de se distancer par rapport à l'alignement des bornes au niveau de l'accès de la parcelle selon les plans du 08.07.2025 ainsi qu'avec la création d'un mur de soutènement situé au Nord de l'accès de la parcelle. Le SeCA se réfère à la détermination du SMO sur le fait que les murs de soutènement situés proche des routes respectent les directives de l'art. 139 LMob, et constate que l'art. 60 ReLATeC relatif aux murs est respecté. Cependant, le plan de situation du géomètre n'a pas été adapté avec le plan d'implantation modifié*". Il découle de ce qui précède que le SeCA estime que le projet respecte les exigences posées par les art. 58, 59 et 60 ReLATeC.

Ayant pris connaissance des différents griefs soulevés par les recourants, la commune s'est elle aussi prononcée en faveur du projet qu'elle juge conforme aux exigences en matière de police des constructions (cf. observations du 24 novembre 2025).

6.4. En l'occurrence, il sied tout d'abord de rappeler que 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, les motifs d'opportunité n'étant pas recevables (cf. supra consid. 4.1). On ne peut par conséquent pas suivre les recourants lorsqu'ils soutiennent que les mouvements de terre en cause relèvent de la pure convenance personnelle et qu'ils devraient se limiter à ce qui est indispensable alors que l'art 58 LATeC admet les modifications mineures de la topographie du terrain naturel, condition qu'il convient d'examiner ci-après.

6.5. Si les recourants se plaignent des déplacements de terrains prévus à l'intérieur du bienfonds et plus particulièrement de la création de nombreux murs de soutènement conduisant de leur point de vue à une modification importante du terrain naturel, ils ne contestent néanmoins pas que le projet présente des raccords harmonieux en bordure de propriété.

Le SeCA, qui avait connaissance que les recourants invoquaient une violation de l'art. 58 ReLATeC lorsqu'il a rendu les deux préavis rappelés ci-dessus, s'est précisément penché sur la question des mouvements de terrains et des murs de soutènement et n'a émis aucune réserve quant au respect de cette disposition. Il a au contraire expressément indiqué, à deux reprises, que le projet y était conforme.

Aucun élément au dossier n'est propre à mettre en doute l'appréciation de ce service spécialisé. Malgré les critiques des recourants, il n'y a en particulier aucune raison de penser que les murs de soutènement n'ont pas été correctement pris en considération par le SeCA dans son analyse, celui-ci s'étant positionné à ce propos.

On peut ajouter que les mouvements de terrain dépendent de la topographie du bienfonds. Si des terrains en pente sont rendus constructibles par le planificateur local, cela implique par nature que des mouvements de terrain sont inévitables et on ne saurait – comme le font les recourants – d'une manière générale déduire de la présence d'un mur de soutènement d'une hauteur de 2 m dont la façade concorde avec le terrain naturel que cela constitue une violation de l'art. 58 ReLATeC.

Au demeurant, le fait que les murs de soutènement prévus dépassent selon les recourants largement le simple aménagement extérieur dispensé de permis de construire n'est pas relevant, dès lors que chacun des murs figurant sur les plans (peu importe leur qualification) font partie intégrante du projet pour lequel une autorisation de construire a été requise.

On ne voit enfin pas en quoi la hauteur du mur de soutènement situé au Nord des villas B et C indiquée sur les plans serait incohérente comme le soutiennent les recourants. Dès lors que le terrain est en pente, il est évident que la hauteur de ce mur ne sera pas la même selon l'endroit où elle est mesurée (sur le plan de façade *versus* sur un plan de coupe).

Quoi qu'il en soit, il n'apparaît pas que des intérêts prépondérants privés ou publics soient atteints par le projet tel que conçu, les recourants ne démontrant pas non plus que leurs propres intérêts en seraient préjudiciés.

6.6. Au vu de ce qui précède, la Cour n'a pas de raison de s'écarter de l'avis du service spécialisé. Partant, ce grief est rejeté.

7.

7.1. Les recourants estiment, en se référant à l'art. 148 LATeC, que les conditions ne sont en l'espèce pas réunies pour l'octroi d'une dérogation à la distance à la forêt. Sans remettre en cause

le fait que le projet litigieux ne portera pas atteinte à la forêt, ni soulevé d'intérêt (privé ou public) supérieur qui serait atteint par la dérogation en cause, ils relèvent que la constructrice n'a pas fait de demande formelle de dérogation et n'en a donc pas justifié le besoin. Ils critiquent par ailleurs le fait que la décision attaquée ne relève aucun intérêt prépondérant qui justifierait de délivrer la dérogation litigieuse. Les recourants estiment que le simple fait que les aménagements prévus ne portent pas atteinte aux fonctions de la forêt ne suffit pas; il faut qu'un intérêt prépondérant existe, ce qui ne serait de leur point de vue pas le cas ici.

7.2. En vertu de l'art. 17 de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFO; RS 921.0), les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1). Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt; cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement (al. 2).

Aux termes de l'art. 26 de la loi cantonale du 3 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN; RSF 921.1), aucune construction ou installation non forestière, aucun dépôt permanent ou temporaire ne peut être érigé à moins de 20 mètres de la forêt (al. 1). Des dérogations peuvent être accordées par l'autorité compétente pour autoriser la construction. La demande de dérogation doit être jointe à la demande de permis de construire; elle est accompagnée de l'avis préalable du ou de la propriétaire de la forêt concernée (al. 2). L'autorité tient compte des inconvénients éventuels pour l'exploitation de la forêt, pour la sécurité et la salubrité des constructions et des installations ainsi que pour les fonctions protectrice et sociale de la forêt (al. 3). L'octroi d'une dérogation à la distance minimale est, dans les limites du droit fédéral, subordonné aux conditions suivantes, qui font l'objet d'une mention au registre foncier: a) la signature, par le ou la propriétaire du fonds bénéficiaire, d'une décharge de responsabilité pour le préjudice qu'il ou elle pourrait subir du fait de chutes d'arbres ou de parties d'arbres; b) l'obligation, pour le ou la propriétaire du fonds bénéficiaire, de prendre en charge tout ou partie des frais d'entretien de la partie de la lisière de forêt concernée (al. 4).

Quant à l'art. 10 ch. 2 RCU, il prévoit également que la distance minimale d'un bâtiment à la limite de la forêt est de 20 mètres, à moins que le plan d'affectation des zones ou un plan d'aménagement de détail ne fixe d'autres distances, ce qui n'est pas le cas pour la parcelle en cause.

La prescription de droit cantonal permet à l'autorité compétente d'accorder des dérogations pour autoriser la construction. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de clarifier qu'une dérogation générale le long d'une forêt qui permet de réaliser des constructions et installations à 15 mètres de la lisière n'est pas en soi susceptible de compromettre la conservation, le traitement ou l'exploitation de la forêt. En effet, la Haute Cour a considéré que, du point de vue des autorités fédérales, une telle distance pourrait être retenue comme une norme, dans le cadre du droit cantonal réservé par l'art. 17 al. 2 LFO, sans risque pour la forêt (cf. arrêt TF 1A.261/2005 du 7 décembre 2005 avec renvoi au Message du Conseil fédéral concernant la nouvelle loi sur les forêts, FF 1988 III 183 et la publication de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, *Vor lauter Bäumen den Wald doch noch sehen: Ein Wegweiser durch die neue Waldgesetzgebung*, 1993, p. 53). Si, pour la Haute Cour, cette possibilité de construire à 15 mètres est admissible dans le cadre d'une dérogation générale, adoptée dans un plan d'aménagement de détail, elle peut *a fortiori* également se justifier dans des cas individuels (cf. arrêt TC FR 602 2018 141 du 15 avril 2019 consid. 3.1). Il ressort du message du Conseil d'Etat du 20 octobre 1998 accompagnant le projet de LFCN que les fonctions

que doivent remplir la forêt sont définies par la LFo. S'agissant de la fonction protectrice de la forêt, le message précise que *"les forêts exercent une fonction protectrice lorsqu'elles protègent la population ou des valeurs matérielles contre des catastrophes naturelles telles que les avalanches, les glissements de terrains, l'érosion et les chutes de pierres"*. Quant à la fonction sociale, *"les forêts exercent une fonction sociale lorsque leur situation, leur structure, leur peuplement et leur aménagement leur permettent de servir de zone de délasserment à la population, lorsque par leur forme, elles modèlent le paysage, lorsqu'elles protègent contre des nuisances telles que le bruit ou les immissions, qu'elles assurent des réserves d'eau de quantité et de qualité suffisantes ou encore qu'elles offrent à la faune et à la flore un habitat irremplaçable"*.

Une dérogation peut être octroyée en cours de procédure, même sans avoir été demandée, à la condition que le droit d'être entendu de toutes les parties touchées soit respecté (ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024 p. 590). Le but de la mise à l'enquête est d'attirer l'attention des personnes sur les projets et dérogations qui pourraient les toucher. Si les voisins effectivement concernés ont eu la possibilité d'exercer leur droit d'être entendus, renvoyer le dossier dûment complété pour permettre à d'autres personnes de se prononcer sur la dérogation litigieuse peut s'avérer inutile pour des raisons d'économie de procédure, d'autant plus si le grief y relatif est sans fondement (cf. dans ce sens arrêt TC FR 602 2018 141-142 du 15 avril 2019 consid. 4.2).

7.3. Le 19 février 2025, le SFN, en sa qualité de service spécialisé, a préavisé favorablement le projet avec conditions. Dans son évaluation, il a en particulier indiqué qu'il n'y avait pas de boisement hors forêt (BHF) protégé sur la parcelle en cause, mais sur les parcelles voisines. Il a relevé l'absence de valeurs naturelles ou de biotopes recensés dans le secteur, le faible impact du projet sur le paysage et le fait que ledit projet prévoit des nouvelles plantations. Il a par ailleurs estimé que l'opposition ne concernait pas la nature ou le paysage. Les conditions faisant partie intégrante de ce préavis sont les suivantes: 1) Une décharge de responsabilité et de prise en charge des frais d'entretien selon l'art. 26 al. 4 LFCN est en cours d'inscription au Registre foncier en faveur des articles forestiers n° nnn et ooo, propriété de la Commune de E. \_\_\_\_\_ ; ceci afin de décharger cette dernière en cas de chute d'arbres ou de parties d'arbres sur les constructions/installations. La requérante prendra en charge tout ou partie des frais d'exploitation et d'entretien de la lisière de forêt voisine concernée par l'objet de la dérogation. 2) Aucune coupe d'arbres ou d'élagage de branches ne sera exécutée pour des raisons de commodité (ombrage, chute de feuilles mortes, vue, etc.). 3) Pendant et après les travaux de construction, toutes les mesures utiles devront être prises pour éviter des dommages aux boisements se trouvant à proximité. Notamment, aucun déblai ou matériau ne sera déposé parmi les arbres ou à moins de 5 m des troncs. L'engagement de machines sous le rayon de la couronne des arbres sera à exclure d'office. 4) Conformément au RCU l'ensemble des plantations devront être d'essences indigènes et adaptées à la station.

7.4. Si la constructrice n'a certes pas déposé de demande de dérogation avec sa demande de permis de construire et que la demande de dérogation n'a par conséquent pas été publiée avec la mise à l'enquête du projet, il sied de rappeler que le but de la mise à l'enquête est d'attirer l'attention des personnes sur les projets et dérogations qui pourraient les toucher. Les recourants ont en l'occurrence pu exercer leur droit d'être entendus à ce sujet devant l'autorité préfectorale, de sorte que les droits procéduraux des recourants n'ont pas été lésés. Conformément à la jurisprudence rappelée ci-avant (cf. *supra* consid. 7.3), renvoyer le dossier dûment complété pour permettre à d'autres personnes de se prononcer sur la dérogation litigieuse s'avère inutile pour des raisons d'économie de procédure, dès lors que le grief y relatif est sans fondement, comme il sera exposé ci-dessous.

En l'occurrence, la forêt se trouve de l'autre côté de la route de G.\_\_\_\_\_, sur des parcelles appartenant à la commune. S'agissant du projet de construction litigieux, chacun des bâtiments projetés, soit les trois villas ainsi que les couverts à voitures, respectent la distance de 20 m par rapport à la forêt. Seuls le mur de soutènement situé entre les villas A et B ainsi qu'une partie des murets de protection contre les ruissellements au Sud de la villa A se situent à moins de 20 m de distance de la forêt (mais à au moins 15 m).

Contrairement à ce que soutiennent les recourants, la question de la dérogation à la distance à la forêt s'examine à la lumière de la disposition spéciale, en l'occurrence l'art. 26 LFCN, et non sur la base de la loi générale et donc de l'art. 148 LATeC. L'art. 26 al. 3 LFCN prévoit que pour statuer sur la demande de dérogation, l'autorité tient compte des inconvénients éventuels pour l'exploitation de la forêt, pour la sécurité et la salubrité des constructions et des installations ainsi que pour les fonctions protectrice et sociale de la forêt. Cette disposition n'exige pas la présence de circonstances particulières qui justifieraient d'accorder la dérogation (cf. dans ce sens arrêt TC FR 602 2024 182-183 du 21 août 2025 consid. 4).

Pour rappel, le SFN s'est prononcé en faveur de cette dérogation, estimant que le projet ne portait pas atteinte aux différents aspects à prendre en considération selon l'art. 26 al. 3 LFCN. Les recourants n'avancent quant à eux aucun élément susceptible de démontrer que l'octroi de la dérogation aurait un impact sur l'exploitation de la forêt, les fonctions protectrice ou sociale de celle-ci ou sur la sécurité et la salubrité des constructions. Dans ces circonstances, la Cour ne voit pas de raison de se distancier de l'avis du service spécialisé, ce d'autant moins que notre Haute Cour a considéré qu'une distance fixée de manière générale à 15 m est conforme à la loi fédérale et qu'en l'occurrence, cette distance est respectée.

7.5. Mal fondé, ce grief est également rejeté.

8.

8.1. Les recourants contestent le caractère suffisant de l'équipement du terrain, alléguant que la route de G.\_\_\_\_\_, dans sa configuration actuelle, est inadaptée à l'implantation des trois villas individuelles projetées. Ils critiquent notamment le non-respect des normes VSS, soulevant plus particulièrement l'absence de trottoir, et soulignent également la desserte insuffisante en transports publics.

8.2. Conformément à l'art. 22 al. 2 let. b LAT, l'autorisation de construire n'est délivrée que si le terrain est équipé.

8.2.1. 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 (eau, énergie, évacuation des eaux usées) auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés.

Selon l'art. 93 LATeC, les communes ont l'obligation de prévoir au moins l'équipement de base conformément aux zones à bâtir définies par le plan d'affectation des zones et d'assurer sa réalisation dans les délais fixés par le programme d'équipement. Elles tiennent compte des options retenues dans le plan directeur communal (al. 1). Tant qu'un équipement complet n'est pas assuré, aucun permis de construire ne peut être délivré (al. 2).

L'art. 94 al. 1 LATeC précise ce qu'il faut entendre par équipement de base. Celui-ci comprend a) les routes principales, collectrices et leur raccordement au réseau routier principal ainsi que les liaisons

piétonnes; b) les installations et conduites principales d'approvisionnement en énergie, en eau potable et en eau pour la défense contre l'incendie; c) les installations nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux ainsi qu'à la collecte des déchets; d) le raccordement raisonnable à un moyen de transports publics; e) le cas échéant, les voies cyclables et les chemins de randonnée pédestre.

Selon l'art. 95 LATeC, un terrain est réputé équipé si son équipement est complet et adapté à la zone d'affectation, ne laissant à établir que le raccordement des constructions et installations prévues. Le message n° 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions précise qu'un équipement complet signifie que l'équipement de base et de détail est réalisé (commentaire ad art. 94 du projet de loi, devenu art. 95).

Une voie d'accès est considérée comme adaptée à l'utilisation prévue si elle est 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 1<sup>er</sup> février 2010 consid. 4.1; 1C\_157/2008 du 10 juillet 2008 consid. 2.1). Les autorités disposent d'une importante marge d'appréciation pour interpréter et appliquer cette notion d'accès suffisant (cf. ATF 121 I 65 consid. 3a; arrêt TF 1C\_471/2020 du 19 mai 2021 consid. 3.1).

La réalisation d'une voie d'accès est juridiquement garantie lorsque le terrain peut être relié à une route relevant du domaine public ou à une voie privée que les utilisateurs du bâtiment sont habilités à 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 du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), pour autant que cet accès soit suffisant au regard de l'utilisation projetée.

La notion d'accès techniquement adapté à l'utilisation projetée, au sens de l'art. 19 LAT, a fait l'objet d'une jurisprudence constante dont il ressort, en substance, que la loi n'exige pas des voies d'accès idéales, mais uniquement des voies suffisantes ou adaptées (cf. arrêt TF 1C\_387/2014 du 20 juin 2016 consid. 7.1). Il suffit, à cet égard, que la voie de desserte, par sa construction et son aménagement, soit praticable pour le trafic lié à l'utilisation du bien-fonds et qu'elle n'expose pas ses usagers, ni ceux des voies publiques auxquelles elle se raccorde, 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, satisfait aux exigences légales si elle permet aux véhicules usuels d'accéder aux parcelles litigieuses en respectant les règles de prudence imposées par les prescriptions de la circulation routière. Autrement dit, l'accès est techniquement suffisant lorsqu'il présente des conditions de commodité et de sécurité (pente, visibilité, trafic) adaptées aux besoins des constructions projetées, et cela même si, en raison de l'accroissement prévisible du trafic, la circulation devient moins aisée et requiert de la part des usagers une prudence accrue (cf. arrêts TC FR 602 2024 142 du 25 mars 2025 consid. 3; 602 2024 159 du 7 février 2025 consid. 5.3.1; 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 que le réseau routier existant ne peut absorber, ou si elle provoque des atteintes nuisibles ou incommodes pour le voisinage (cf. ATF 129 II kkk consid. 2 relatif aux émissions de bruit). Enfin, il doit encore être garanti

que les services de secours et de voirie puissent accéder au bien-fonds sans difficulté (cf. arrêts TF 1C\_430/2015 du 15 avril 2016 consid. 3.1; 1C\_245/2014 du 10 novembre 2014 consid. 4.1).

8.2.2. L'art. 119 LATeC confère au Conseil d'État la compétence d'édicter les dispositions d'exécution des règles de construction (al. 1). Il peut prescrire l'application de directives et de normes édictées par des organismes spécialisés (al. 3).

Conformément à 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) (al. 2).

Si les normes VSS, en tant qu'expression de la science et de l'expérience des milieux professionnels, peuvent être considérées comme des avis d'experts, elles ne constituent toutefois pas des règles de droit au sens strict. Lorsque des motifs pertinents justifient de s'en écarter, le juge n'y est pas lié. Le renvoi général aux normes professionnelles prévu à l'art. 119 LATeC ne modifie pas cette appréciation (cf., en ce sens, art. 27 al. 1 ReLATeC; arrêts TC FR 602 2024 142 du 25 mars 2025 consid. 3; 602 2011 74 et 89 du 7 décembre 2012).

8.2.3. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, même lorsqu'il apparaît que les conditions pour retenir que le bienfonds est équipé ne sont pas réunies, il n'est pas exclu que des droits fondamentaux puissent s'opposer à une application stricte du droit matériel, en particulier si celle-ci leur cause une atteinte disproportionnée. Dans l'examen de cette question, il convient de prendre en compte tous les intérêts en présence et de s'assurer que les principes majeurs de l'aménagement du territoire et de l'environnement ne sont pas compromis. Par ailleurs, l'art. 19 LAT comporte des notions indéterminées, qui doivent s'interpréter en tenant compte du principe de la proportionnalité. Ainsi, même si les conditions des art. 19 et 22 LAT n'apparaissent pas réunies, le juge conserve un certain pouvoir d'appréciation et doit procéder à une pesée des intérêts en présence (cf. arrêt TF 1C\_589/2020 du 25 mars 2021 consid. 3.2.2 et les références citées).

### 8.3.

8.3.1 Il ressort des plans versés au dossier que l'accès aux constructions projetées se fera par la route de G.\_\_\_\_\_, puis l'Impasse P.\_\_\_\_\_, chemin desservant les art. jjj, kkk, qqq, rrr, sss, fff et mmm RF depuis la route de G.\_\_\_\_\_.

Appelé à se déterminer sur le projet litigieux, le Service de la mobilité (SMo) a émis un préavis défavorable le 17 juillet 2025. Il a relevé que, selon le PDCom, la route de G.\_\_\_\_\_ est une route collectrice dont le tronçon est à aménager et que, conformément à la norme VSS 40 044, une telle route doit être équipée *a minima* d'un trottoir. Se référant à l'art. 93 al. 2 LATeC, il a conclu que, tant qu'un équipement complet n'est pas assuré, aucun permis de construire ne peut être délivré. Quant à la question de l'absence de desserte en transports publics, le SMo a indiqué que cette question concernait le PAL et a précisé qu'en l'état, l'opportunité d'implanter un arrêt de bus à proximité du secteur n'a pas été admise (faible densité d'habitants et d'emplois, absence d'école, etc.).

La constructrice a demandé à être traitée avec "équité" au regard des constructions d'ores et déjà autorisées et également desservie par cette route, en particulier les bienfonds voisins qui ont obtenu leur permis de construire postérieurement à la dernière révision du PAL.

Le Conseil communal s'est prononcé en faveur du projet. Il juge inconcevable que deux parcelles adjacentes – à savoir les art. ddd et fff RF (propriété des recourants) – puissent être traitées différemment alors que les deux projets de construction ont été soumis aux mêmes exigences du PAL.

Les recourants soutiennent pour leur part qu'il existe "*un intérêt public prépondérant à ce que le secteur soit doté d'au moins un trottoir avant que son développement – s'il devait être admis – ne se poursuive. Il s'agit d'un intérêt de sécurité évident*".

Dans ses observations du 29 avril 2026, le SMO relève que la demande de permis en cause n'est actuellement pas au bénéfice de l'équipement de base requis, la route de G. \_\_\_\_\_ ne répondant pas aux exigences de la norme VSS 40 044 pour les routes collectrices (absence de trottoir et gabarit de route insuffisant pour les cas de croisement requis, à savoir camion-voiture et camion-camion à vitesse réduite). Le trafic qui serait généré par le projet de construction en cause – à savoir 28 mouvements par jour sur le réseau communal au regard des huit places de stationnement prévues (soit en moyenne 3.5 mouvements par véhicule et par jour) – est toutefois qualifié de non significatif par ce service spécialisé qui relève que le niveau hiérarchique routier le plus bas (chemin d'accès selon la norme VSS 40 045) mentionne une capacité indicative de 50 mouvements de véhicule/heure et une route collectrice de quartier, une capacité indicative de 500 mouvements de véhicule/heure. Le SMO précise ne pas être en mesure de se déterminer sur la présence de problèmes de sécurité avec une mixité de fait des différents modes (piétons-vélos-voitures) sur la route de G. \_\_\_\_\_, dès lors qu'il ne dispose pas de données liées aux charges de trafic et aux vitesses pratiquées sur les axes communaux en cause. Il souligne par ailleurs que les relevés d'accidentologie ne recensent que deux accidents sur la route de G. \_\_\_\_\_ (en 2011 et 2021), aucun ne concernant des piétons. Sous la rubrique "*démarches communales engagées*", ce service relève qu'une étude de mobilité menée par un bureau spécialisé doit évaluer les possibilités d'aménagement et d'évolution du réseau communal. Il précise à ce titre que les exigences en termes d'équipement de la route de G. \_\_\_\_\_ pourraient devenir moins contraignantes si le statut de celle-ci devait évoluer dans la hiérarchie routière (p.ex. en cas de mise en impasse) et du PDCom et ainsi devenir une route de desserte. Il relève à ce propos qu'en cas de route de desserte, la réalisation d'un trottoir n'est plus exigée lorsqu'il peut être démontré que la mixité piétons-vélos-voitures est acceptable sur la base des critères de la norme VSS 72 005 (charges de trafic et vitesses pratiquées). De même, il s'agirait uniquement de garantir le cas de croisement voiture-voiture à vitesse très réduite (et plus les cas de camion-voiture et camion-camion à vitesse réduite).

8.3.2. En l'occurrence, la parcelle en cause est raccordée au réseau routier (en empruntant la route de G. \_\_\_\_\_ ainsi que l'Impasse P. \_\_\_\_\_). Il n'est pas contesté que la route de G. \_\_\_\_\_ est qualifiée de route collectrice avec la mention "*tronçon à aménager*" par le PDCom – lequel est liant pour les autorités –, qu'elle n'est pas équipée d'un trottoir et qu'elle ne répond par conséquent pas aux exigences de la norme VSS correspondante. Il n'est pas non plus contesté que l'arrêt de bus le plus proche de l'art. ddd RF se trouve à l'école de T. \_\_\_\_\_, soit à environ un kilomètre de distance, et que les parcelles jjj, kkk, lll, fff, mmm RF – qui bordent la parcelle en cause – ont été construites (ou est en train de l'être pour l'une d'entre elles) postérieurement à la dernière révision du PAL et alors que la situation en termes d'équipement était identique à celle qui prévaut actuellement.

Il en résulte que l'équipement de la parcelle en cause n'est en l'état pas complet (cf. art. 93 ss LATeC). Il s'agit donc d'examiner si l'équipement existant est néanmoins suffisant,

respectivement si, comme l'a retenu l'autorité intimée, les circonstances du cas d'espèce justifient de tout de même accorder le permis de construire litigieux.

Il est d'emblée relevé que, contrairement à ce qu'a retenu l'autorité intimée, on ne saurait considérer l'art. ddd RF comme la dernière parcelle non construite du quartier, puisque les art. hhh et iii RF – d'une surface globale d'env. 6'400 m<sup>2</sup> et également affectés à la zone à bâtir – situés à proximité (50-100 m de distance) demeurent encore libres de construction.

La Cour de céans constate qu'il n'y a au dossier aucune information quant au gabarit de la route de G. \_\_\_\_\_ permettant d'apprécier les possibilités de croisements – et donc les risques pour les piétons notamment –, ni aucune donnée quant au nombre de mouvements de véhicules qui l'empruntent. Ainsi que le SMO l'a indiqué en sa qualité de service spécialisé, il n'est dans ces circonstances pas possible de vérifier la conformité de l'équipement avec les normes VSS (en particulier s'agissant des cas de croisements requis), ni de déterminer l'importance des potentiels manquements et donc d'identifier objectivement d'éventuels problèmes de sécurité routière. A noter que les relevés d'accidentologie ne sont à l'évidence pas suffisants pour se prononcer sur ces aspects. Le fait que le projet en cause n'aggrave selon l'autorité intimée pas la situation existante dans le secteur n'est par ailleurs pas déterminant, dès lors qu'il importe au préalable de s'assurer que la situation existante ne pose pas déjà de problème de sécurité.

Certes, le SMO a mentionné que la non-conformité de l'accès aux normes VSS pourrait potentiellement disparaître si la route de G. \_\_\_\_\_ devait rétrograder dans la hiérarchisation (p.ex. en cas de mise en impasse). S'il s'agit d'une mesure que la commune semble envisager au regard des points abordés lors de l'assemblée communale extraordinaire du 24 février 2026, on ignore cependant si les conditions y relatives sont remplies. En effet, les démarches ne sont en l'état pas suffisamment avancées (adoption d'un crédit d'étude visant à réaménager diverses routes communales et mettre en place des mesures ayant pour but de limiter le trafic de transit et la vitesse sur certains secteurs de la commune) pour que l'on puisse retenir qu'un accès suffisant est garanti au sens des art. 93 ss LATeC.

Dans ces circonstances, la Cour de céans n'est pas en mesure de se prononcer non seulement sur l'existence d'un problème de sécurité routière, et, par voie de conséquence, sur la question de savoir si un intérêt supérieur s'oppose à la délivrance du permis de construire litigieux, mais également sur le caractère suffisant ou non de l'équipement de la parcelle en cause.

Il en résulte que le raisonnement de l'autorité intimée – qui a appliqué le droit à l'égalité dans l'illégalité pour accorder le permis de construire litigieux – ne peut pas être confirmé. Ce principe suppose en effet (cumulativement) que 1) l'autorité a développé une véritable pratique contraire à la loi; 2) l'autorité ne manifeste pas l'intention de se conformer à l'avenir à la loi et d'abandonner sa pratique illégale et 3) aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.3.1 et les références citées). Or, comme cela vient d'être démontré, il n'est en l'état pas possible de retenir qu'aucun intérêt public ne s'oppose à l'application de ce droit, de sorte que cette troisième condition n'est pas remplie. Quant aux deux autres conditions qui viennent d'être rappelées, la Cour de céans relève par ailleurs qu'au regard de l'importante surface encore non construite située à proximité (6'433 m<sup>2</sup> au total) de la parcelle en cause et de l'augmentation de trafic que de nouvelles constructions sur ces bienfonds induiraient dans le secteur, la poursuite systématique d'une pratique tendant à s'écarter de l'exigence d'équipement complet en faisant application du droit à l'égalité dans l'illégalité, sans autre examen, n'apparaît de toute manière pas compatible avec la sécurité des usagers de la route à laquelle l'autorité intimée doit veiller. Par

ailleurs, le Tribunal cantonal n'est, en soi, pas lié par une pratique administrative qui serait contraire au droit lorsqu'il est amené à examiner la question. Au contraire, en sa qualité d'autorité de contrôle, il lui appartient de constater, le cas échéant, qu'une pratique, même bien établie, viole la loi et, partant, d'y mettre un terme pour l'avenir.

De même, la jurisprudence a certes déjà admis que l'on s'écarte de l'exigence d'un équipement complet pour accorder une autorisation de construire en se fondant sur le principe de la proportionnalité (cf. *supra* consid. 8.3). Cela n'est toutefois pas non plus envisageable ici, dès lors qu'il n'est en l'état pas possible de retenir qu'aucun intérêt public ne s'oppose à l'application de ce principe. On peut en revanche confirmer, comme l'autorité intimée l'a retenu, que les recourants, qui se sont vu délivrer une autorisation de construire alors que les circonstances en matière d'équipement étaient identiques, ne sauraient se prévaloir d'un intérêt privé supérieur s'opposant au projet de construction litigieux.

Au demeurant, s'agissant de la qualité de la desserte en transports publics, celle-ci s'examine principalement au stade de la planification de l'aménagement local en vue de la mise en zone d'une parcelle ou de sa densification. En l'occurrence, du point de vue de l'équipement de base, l'art. 94 al. 1 let. d LATeC requiert uniquement un raccordement raisonnable à un moyen de transport public, ce qui est le cas en l'espèce.

Au vu de ce qui précède, l'autorité intimée ne pouvait pas, sur la base des informations figurant au dossier, considérer que l'équipement était suffisant pour délivrer l'autorisation de construire litigieuse. Le recours est bien fondé sur ce point. Dans ces conditions, il convient de renvoyer l'affaire à l'autorité intimée afin qu'elle complète l'instruction de manière à pouvoir se prononcer sur le respect de la sécurité des usagers de la route; une fois cela fait, elle invitera le SMO à se déterminer de manière circonstanciée sur la question de savoir si l'accès actuel peut être considéré comme suffisant.

9.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis dans le sens des considérants. Partant, les décisions rendues par la Lieutenante de Préfet le 10 septembre 2025 sont annulées et la cause renvoyée à la préfecture pour instruction complémentaire sur la question de la suffisance de l'accès routier.

L'affaire étant jugée au fond, la demande tendant à l'octroi de l'effet suspensif devient sans objet.

10.

10.1. 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 de l'intimée qui succombe, 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 déjà versée est restituée aux recourants.

10.2. Obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts, les recourants ont 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).

La liste de frais produite le 10 février 2026 par le mandataire des recourants n'est pas conforme au tarif applicable en ce qui concerne les débours (cf. art. 9 du tarif). Dans ces circonstances l'indemnité de partie est arrêtée à CHF 6'700.- (honoraires [24,5 h à CHF 250.-]: CHF 6'125.- et débours: CHF 73.-; TVA à 8.1%: CHF 502.-). Elle est mise à la charge de l'intimée à raison de 3/4, soit CHF 5'025.-, et à celle de l'Etat de Fribourg à raison de 1/4, soit CHF 1'675.-.

### **la Cour arrête :**

I. Le recours (602 2025 145) est admis.

Partant, les décisions rendues par la Lieutenante de Préfet de la Sarine le 10 septembre 2025 sont annulées et le dossier de la cause retourné à la Préfecture de la Sarine pour suite utile dans le sens des considérants.

II. La requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2025 146) est rayée du rôle.

III. Les frais de procédure sont fixés à CHF 2'500.-. Ils sont mis à la charge de C. \_\_\_\_\_ pour 3/4, soit CHF 1'875.-.

IV. L'avance de frais effectuée par A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_, par CHF 2'500.-, leur est restituée.

V. Un montant de CHF 6'700.- (y compris CHF 502.- de TVA), à verser à Me David Ecoffey à titre d'indemnité de partie, est alloué aux recourants. Ce montant est mis pour 3/4 (soit CHF 5'025.-) à la charge de C. \_\_\_\_\_ et pour 1/4 (soit CHF 1'675.-) à la charge de l'Etat de Fribourg par sa Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

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 25 juin 2026/vth/mrg

Le Président

La Greffière-rapporteure