



**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

602 2025 174

Arrêt du 20 janvier 2026

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Cornelia Thalmann El Bachary,
Vanessa Thalmann
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

Parties

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

contre

**DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES
INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE
L'ENVIRONNEMENT**, autorité intimée

Objet

Aménagement du territoire et construction – Rétablissement de l'état
conforme au droit – Qualité de partie des dénonciateurs – Actes
préparatoires

Recours du 20 novembre 2025 contre le courrier du 6 novembre 2025

considérant en fait

A. A._____ et B._____ sont propriétaires de l'art. ccc du registre foncier (RF) de la Commune de D._____, situé en zone agricole.

Le 2 août 2019, ils ont déposé une demande de permis de construire portant sur la rénovation du bâtiment existant, la transformation de la grange en bâtiment d'habitation, l'implantation d'une sonde géothermique ainsi que l'installation d'une pompe à chaleur. Ce projet a suscité l'opposition de E._____, propriétaire de la parcelle voisine, art. fff RF.

Par arrêt du 28 février 2022 (602 2021 27 et 602 2021 33), le Tribunal cantonal a annulé le permis de construire délivré le 20 janvier 2021 ainsi que l'autorisation spéciale octroyée le 15 décembre 2020 par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), et a renvoyé le dossier aux autorités précédentes pour instruction complémentaire.

À la suite d'une inspection locale effectuée le 28 février 2023 en présence des propriétaires des parcelles concernées, ainsi que d'une expertise relative à la sécurité structurelle des bâtiments, le Préfet a, par décision du 29 juin 2023, ordonné aux propriétaires de sécuriser le bâtiment existant, contigu à celui du voisin opposant, en procédant notamment au démontage des avant-toits et de la charpente, ainsi qu'à la démolition partielle de l'immeuble.

Les nouvelles décisions de permis de construire du 30 août 2023 et d'autorisation spéciale du 13 juillet 2023, relatives à un projet modifié, ont à leur tour fait l'objet d'un recours du voisin opposant auprès du Tribunal cantonal (602 2023 120).

Par décision du 22 avril 2024, la Présidente suppléante de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal fribourgeois a constaté que le recours était devenu sans objet, dès lors que la destruction quasi totale de l'immeuble rendait inexécutables les plans du projet modifié litigieux. La cause a en conséquence été rayée du rôle. Cette décision a été confirmée par arrêt du Tribunal fédéral du 14 février 2025 (1C_327/2024).

B. Les 24 septembre et 30 octobre 2025, les propriétaires de l'art. ccc RF ont dénoncé auprès de la DIME divers travaux et usages qu'ils estiment non conformes aux autorisations délivrées ainsi qu'à l'affectation de la zone agricole, concernant la parcelle voisine, art. fff RF.

Ils ont notamment fait valoir que la façade actuelle du bâtiment sis sur cette parcelle, implantée en limite de leur propriété, ne correspondrait pas aux plans approuvés dans le cadre du permis de construire délivré en 1983 et aurait été déplacée à l'intérieur de leur propre parcelle. Ils ont en outre soutenu que le propriétaire voisin exercerait en extérieur des activités à caractère industriel, générant des nuisances sonores importantes et présentant un potentiel polluant, sans protection adéquate ni autorisation. Les dénonciateurs ont également relevé la création d'un jardin potager, la construction d'une annexe ainsi qu'un agrandissement significatif de l'aire de stationnement, tous réalisés selon eux sans autorisation. Dans leurs écritures, ils ont requis la reconnaissance de leur qualité de partie dans le cadre de la procédure de dénonciation.

Par courrier du 16 octobre 2025, la DIME s'est adressée aux dénonciateurs, au propriétaire de l'art. fff RF ainsi qu'au Conseil communal de D._____, en transmettant la dénonciation à ce

dernier et en lui impartissant un délai au 30 novembre 2025 pour établir un rapport à ce sujet, sur la base notamment d'une inspection locale à organiser.

Le 6 novembre 2025, la DIME a adressé un courrier à la commune, avec copie aux dénonciateurs, réceptionné par ces derniers le 10 novembre 2025, dans lequel elle a notamment indiqué ce qui suit: *"La DIME rappelle aux copropriétaires, qui nous lisent en copie, qu'en l'état aucune procédure de rétablissement de l'état conforme au droit n'est ouverte à l'encontre du propriétaire de l'art. fff RF, sur lequel des constructions auraient été érigées sans droit. Par conséquent, les voisins ne sont à ce stade que dénonciateurs au sens de l'art. 112 du code [fribourgeois] du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative [(CPJA; RSF 150.1)], de sorte qu'ils n'ont pas à participer à la vision locale qui sera effectuée par la commune de D._____ . À cet égard, l'Autorité de céans rappelle que ladite vision locale a pour unique but de renseigner la Direction sur l'état de la parcelle en lien avec les dénonciations reçues"*.

Par courrier du 12 novembre 2025, les dénonciateurs se sont adressés à la DIME afin de contester cette position. Ils ont exposé les motifs pour lesquels la qualité de partie devait, selon eux, leur être reconnue déjà à ce stade de la procédure, en particulier le fait qu'ils disposeraient d'un droit à l'obtention d'une décision portant sur l'ouverture d'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit. Ils ont en outre soutenu qu'ils devaient pouvoir participer à l'inspection locale annoncée, laquelle constituerait à leurs yeux un moyen de preuve déterminant. Ils ont ainsi requis la reconsidération de la position adoptée par la DIME sur ces différents points.

C. Restés sans réponse à leur courrier du 12 novembre 2025, les dénonciateurs interjettent recours auprès du Tribunal cantonal par acte du 20 novembre 2025. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision du 6 novembre 2025, ainsi qu'à la constatation de leur droit d'obtenir une décision sur l'ouverture d'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit et de leur qualité de partie dans la procédure y relative. Ils requièrent en outre de pouvoir participer à l'administration des preuves en vue de cette décision, en particulier à l'inspection locale qui doit être organisée dans ce cadre.

À l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendus, de leur droit d'obtenir une décision ainsi que de leur droit d'accès à un juge. Ils soutiennent que l'administré qui dénonce des faits à une autorité de surveillance ou requiert l'intervention de celle-ci à l'encontre d'un tiers dispose de la qualité de partie dès lors qu'il remplit les conditions de l'art. 11 CPJA, ce qui serait le cas en l'espèce.

Les recourants font valoir qu'ils disposent d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification immédiate de la décision incidente attaquée, dans la mesure où les aménagements dénoncés empiéteraient sur leur propriété et leur causeraient des nuisances. Se référant en outre aux requêtes déposées devant les autorités civiles en lien avec des travaux que le voisin entend exécuter sur sa façade, ils expriment la crainte que seule la position de ce dernier soit prise en considération dans le cadre de la procédure de dénonciation ouverte auprès de la DIME.

D. Dans sa détermination du 4 décembre 2025, la DIME conclut au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, et produit son dossier. Elle précise n'avoir en aucun cas refusé de rendre une décision relative à l'ouverture d'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit.

Par courrier du 19 décembre 2025, les recourants persistent dans leurs conclusions et confirment leur argumentation. Ils produisent en outre leur liste de frais.

E. 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.

Les recourants s'opposent au refus de leur reconnaître la qualité de partie dans la procédure de dénonciation qu'ils ont introduite les 24 septembre et 30 octobre 2025 à l'encontre de leur voisin, en lien avec des travaux prétendument non conformes à un permis de construire ou exécutés sans aucune autorisation.

Leur recours a été interjeté dans le délai et les formes prescrits par les art. 79 ss CPJA auprès de l'autorité compétente (cf. art. 114 CPJA). L'avance de frais a en outre été versée en temps utile.

Au vu de ce qui suit, la question de savoir si l'acte attaqué constitue une décision incidente peut en revanche demeurer indécise.

2.

2.1. Selon l'art. 112 CPJA, chacun peut dénoncer en tout temps à l'autorité supérieure les faits qui appellent dans l'intérêt public une intervention contre une autorité soumise à son pouvoir hiérarchique ou de surveillance (al. 1). Le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie. L'autorité lui indique cependant si une suite a été donnée à sa dénonciation (al. 2). Les procédures particulières de plainte instituées par la législation spéciale sont réservées (al. 3).

Comme dans tout domaine du droit, en matière de constructions également, les tiers peuvent attendre des autorités compétentes qu'elles veillent à une exécution correcte des travaux à tous égards. Dans la procédure de rétablissement de l'état conforme au droit, la qualité de partie n'est cependant reconnue au dénonciateur que si le droit cantonal le prévoit expressément. À titre d'exemple, l'art. 46 al. 2 let. a de la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721.0) confère à l'auteur de la dénonciation, pour autant qu'il soit concerné en tant que voisin, la possibilité d'exercer les droits de partie dans la procédure de rétablissement de l'état de droit (cf. arrêt TF 1A.266/2005 du 13 mars 2006 consid. 3; ZAUGG/LUDWIG, *in* Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985; 4e éd. 2013, art. 46 n° 2).

Dans ce cas, ce n'est pas la participation en tant qu'opposant dans le cadre d'une procédure de permis de construire antérieure ou ultérieure qui fonde la qualité pour recourir en droit des constructions, mais bien l'existence d'une disposition légale expresse reconnaissant cette qualité, comme c'est le cas à l'art. 46 LC/BE précité (cf. ZAUGG/LUDWIG, art. 46 n° 3a; MÄDER, *Das Baubewilligungsverfahren*, 1991, p. 320 n° 608 et p. 322 n° 612; cf. ég. arrêt TA OW du 9 février 1996, *in* VVGE 1995 et 1996, n° 36, p. 117 ss).

À la différence du droit bernois, la législation fribourgeoise ne reconnaît pas, en matière de rétablissement de l'état conforme au droit, la qualité de partie au dénonciateur concerné en tant que voisin, l'art. 167 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1) ne contenant aucune disposition en ce sens (cf. arrêt TC FR

602 2015 111 du 21 janvier 2016 consid. 3a). En l'absence d'une disposition spéciale au sens de l'art. 112 al. 3 CPJA, la dénonciation est dès lors soumise aux règles générales de la procédure administrative, de sorte que son auteur ne dispose, en principe, d'aucun des droits reconnus à la partie (art. 112 al. 2 CPJA). Le simple fait d'être voisin du terrain sur lequel se dérouleraient des travaux prétendument non conformes ne modifie pas cette appréciation (cf. arrêt TC FR 602 2015 111 du 21 janvier 2016 consid. 3a).

2.2. Cela étant, indépendamment de la dénonciation au sens de l'art. 112 CPJA, tout administré a le droit d'obtenir une décision de l'autorité lorsqu'il dispose d'un intérêt digne de protection à cette obtention. Ce principe général du droit administratif découle de l'art. 4 CPJA. Il ne fait ainsi aucun doute qu'un dénonciateur d'une situation qu'il estime illégale au regard du droit de la construction peut, selon les circonstances, disposer d'un tel intérêt à ce qu'une décision formelle soit rendue en lien avec sa propre situation.

Aucun motif ne justifie d'exclure ce principe dans le cadre de la dénonciation de travaux prétendument non conformes au sens de l'art. 167 LATeC. Certes, cette disposition s'adresse en priorité au Préfet ou à la Direction, lesquels doivent agir d'office ou sur requête afin de faire cesser des travaux illicites et, le cas échéant, d'engager une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit. Il n'en demeure pas moins que, pour autant que sa situation juridique propre soit directement touchée par les travaux dénoncés, un administré dispose du droit d'obtenir une décision sur l'objet de sa dénonciation. Dans cette mesure, il doit être reconnu comme partie à la procédure limitée à l'adoption de cette décision (art. 11 CPJA).

Reste toutefois à déterminer quel intérêt doit être établi par le dénonciateur dans ce contexte. Comme exposé ci-dessus, en droit fribourgeois, le simple fait d'être voisin ne suffit pas. De même, l'intérêt digne de protection requis pour obtenir une décision relative à l'ouverture d'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit ne se confond pas nécessairement avec celui exigé pour former opposition à une demande de permis de construire.

La Cour a déjà relevé que, lorsque la dénonciation vise principalement la bonne exécution d'un permis de construire entré en force, il convient de rappeler que la mise en œuvre d'un tel permis constitue un processus dynamique, s'inscrivant dans le temps. Il y a dès lors lieu de laisser au bénéficiaire du permis la possibilité d'exécuter son ouvrage, ainsi qu'à l'autorité compétente le temps nécessaire pour analyser la situation dénoncée et déterminer les mesures à prendre en application de l'art. 167 LATeC. Pour qu'une intervention immédiate soit exigible, le voisin dénonciateur doit à tout le moins rendre vraisemblable que, en cours d'exécution, les divergences avec le permis sont d'une ampleur telle que le résultat final est compromis, respectivement que les travaux litigieux sont de nature à menacer immédiatement ses intérêts. En d'autres termes, il doit démontrer que la sauvegarde de ceux-ci exige qu'une décision d'arrêt des travaux soit prise sans délai (cf. arrêt TC FR 602 2015 111 du 26 janvier 2016 consid. 3b).

Dans ce contexte, la Cour a encore souligné que les droits des voisins sont en principe garantis par les mécanismes procéduraux spécifiques de la LATeC, en particulier dans le cadre de l'art. 167 al. 2 et 3 LATeC relatif au rétablissement de l'état conforme au droit. Cette procédure débouche, en cas de non-conformité au permis, sur une mise à l'enquête publique assortie du droit de former opposition, dans le cadre de laquelle le voisin dénonciateur bénéficie alors pleinement des droits reconnus aux voisins.

Si le Préfet ou la DIME constate au contraire que l'exécution du permis est conforme, cette constatation doit également faire l'objet d'une décision, dans le cadre de laquelle le voisin concerné doit être entendu. Conformément à l'art. 57 CPJA, la décision par laquelle le Préfet ou la DIME constate, à la suite d'une dénonciation, la conformité de l'exécution avec le permis et renonce en conséquence à exiger une nouvelle mise à l'enquête peut être portée par le voisin intéressé devant le Tribunal cantonal (cf. arrêt TC FR 602 2014 12 du 6 mars 2015). Il en va de même lorsque l'autorité renonce à ordonner le rétablissement de l'état conforme au droit malgré une non-conformité constatée.

Compte tenu des possibilités reconnues au dénonciateur spécialement touché de participer aux différentes phases prévues par l'art. 167 LATeC, la protection juridique garantie par l'art. 33 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) n'est ainsi pas exclue, même si, de manière générale, la qualité de partie doit être refusée au dénonciateur dans la procédure de dénonciation *stricto sensu* au sens de l'art. 112 CPJA.

2.3. En l'espèce, la DIME confirme expressément qu'elle n'a à ce stade nullement décidé de renoncer à l'ouverture d'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit au sens de l'art. 167 LATeC. Comme il ressort clairement de son courrier du 6 novembre 2025, la démarche entreprise consiste uniquement, pour l'heure, à recueillir un rapport destiné à lui permettre de se forger une opinion quant aux suites à donner à la dénonciation et à la situation prévalant sur l'art. fff RF. Il s'agit ainsi d'un acte purement préparatoire.

Dans ces conditions, les recourants ne sauraient, à ce stade – soit avant même qu'une décision relative à l'ouverture d'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit en application de l'art. 167 LATeC ne soit rendue – se voir reconnaître la qualité de partie. Leurs droits ne sont en effet pas menacés à ce stade de la procédure.

Il leur demeurera en revanche loisible de faire valoir auprès de la DIME, respectivement auprès de l'autorité de surveillance en cas de déni de justice (cf. arrêt TC FR 602 2015 111 du 21 janvier 2016 consid. 2), les motifs pour lesquels ils estiment disposer d'un intérêt digne de protection, au sens des considérants qui précèdent, à être intégrés dans une éventuelle procédure de rétablissement de l'état conforme au droit à venir ou à obtenir, le cas échéant, qu'une décision d'arrêt immédiat des travaux soit prononcée en lien avec leur propre situation, pour autant que de tels travaux devaient être entrepris (cf. arrêt TF 1C_411/2007 du 27 mars 2008).

Pour l'heure, les recourants ne peuvent ainsi faire valoir aucun droit procédural en relation avec leur dénonciation.

Il n'est enfin pas exclu que la DIME ou la commune, en tant qu'autorité d'instruction ou chargée d'établir un rapport, décide, si elle l'estime nécessaire, d'associer les recourants à une éventuelle inspection locale, conformément à l'art. 51 CPJA.

2.4. Les arguments soulevés par les recourants ne sont pas de nature à remettre en cause ce qui précède. Ceux-ci soutiennent que, pour tout ce qui concernait leur propre parcelle, art. ccc RF, la qualité de partie du propriétaire voisin a toujours été reconnue, de sorte qu'il serait contraire au principe de l'égalité de traitement de leur refuser cette même qualité dans le cadre de la dénonciation qu'ils ont introduite.

Ce raisonnement procède toutefois d'une confusion. La participation du voisin concernait des procédures d'opposition à des permis de construire ainsi que les procédures de recours

subséquentes, et non une procédure de dénonciation au sens de l'art. 112 CPJA. Dans la mesure où ce voisin avait en outre sollicité – et obtenu – une mesure de police, celle-ci reposait sur un intérêt direct et concret à la protection de sa propriété, en particulier en raison d'un risque d'effondrement d'un bâtiment contigu, conformément à la jurisprudence précitée.

Contrairement aux craintes exprimées par les recourants, aucun élément du dossier ne permet de retenir que la DIME instruirait la dénonciation de manière partielle. Comme il a été exposé ci-dessus, une éventuelle décision négative, consistant en l'espèce à renoncer à l'ouverture d'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit, devra être portée à la connaissance des recourants avant son prononcé, conformément à l'art. 57 CPJA. C'est dans ce cadre qu'il pourra, le cas échéant, être examiné si le résultat d'une inspection locale constitue un moyen d'instruction déterminant qui devrait être répété en leur présence.

À ce stade, soit en présence d'un simple acte préparatoire, il n'y a pas lieu de reconnaître aux voisins la qualité de partie sur la seule base de leurs craintes que le propriétaire dénoncé développe ses propres thèses sans contradiction. Une telle crainte ne saurait en effet suffire à justifier l'octroi du statut de partie, ni à remettre en cause la capacité de l'autorité à instruire le dossier de manière objective et à opérer la nécessaire appréciation des intérêts en présence.

3.

3.1. Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

3.2. Les frais de procédure sont mis solidairement à la charge des recourants, qui succombent, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont arrêtés à CHF 1'500.- 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 (RSF 150.12) et sont compensés avec l'avance de frais de même montant versée le 26 novembre 2025.

Pour le même motif, il n'y a pas lieu d'allouer d'indemnité de partie (art. 137 CPJA *a contrario*).

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
- II. Les frais de procédure, fixés à CHF 1'500.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais versée.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- IV. 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 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 20 janvier 2026/jfr

Le Président

Le Greffier-rapporteur