



**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 95

Arrêt du 5 août 2026

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Cornelia Thalmann El Bachary
Vanessa Thalmann
Greffière : Magalie Bapst

Parties

**A._____ et B._____, C._____ et D._____,
E._____, F._____, recourants,**

contre

PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA BROYE, autorité intimée,

COMMUNE DE G._____, autorité intimée,

**H._____ Sàrl, intimée, représentée par Me Jean-Michel Brahier,
avocat,**

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Places de
stationnement – Dérogation à la distance à la limite à la route
communale

Recours du 17 juin 2025 contre les décisions préfectorales du
21 mai 2025 et la décision communale du 24 mars 2025

considérant en fait

A. Par publication dans la Feuille officielle (FO) en 2017 et 2018, la Commune de G._____ a mis à l'enquête publique la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL), laquelle a été partiellement approuvée par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; actuellement et ci-après: Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME) le 19 janvier 2022.

B. Le 14 janvier 2025, H._____ Sàrl a déposé une demande de permis (FRIAC iii) pour la démolition du bâtiment existant et la construction d'un immeuble de cinq appartements, avec demande de dérogation à la distance à la route communale, sur l'art. jjj du Registre foncier (RF) de la Commune de G._____, situé en zone de centre (ZC) selon le plan d'affectation des zones (PAZ).

C. La demande de permis de construire a été mise à l'enquête publique en 2025.

Le projet a suscité quatre oppositions.

Par décision du 24 mars 2025, la commune a accordé la dérogation à la distance à la route communale pour la réalisation de deux places de stationnement.

Le même jour, elle a préavisé favorablement le projet, avec conditions, et accordé l'effet anticipé aux plans.

Le Service des forêts et de la nature (SFN) a renoncé à se prononcer. Les autres services et instances de l'Etat consultés ont émis des préavis favorables, certains assortis de conditions.

Le 30 avril 2025, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a émis un préavis favorable et accordé l'effet anticipé aux plans.

D. Par décision du 21 mai 2025, le Lieutenant de Préfet du district de la Broye (le Lieutenant de Préfet) a octroyé le permis de construire requis. Par décision du même jour, il a rejeté les oppositions.

E. Par mémoire du 17 juin 2025, A._____, B._____, C._____ et D._____, E._____ et F._____ recourent auprès du Tribunal cantonal contre les décisions préfectorales et la décision communale, en concluant, à leur annulation et, principalement, au rejet de la demande de permis de construire et de la demande de dérogation à la distance à la route communale, subsidiairement, au renvoi de la cause aux autorités intimées pour nouvelles décisions.

A l'appui de leurs conclusions, ils font valoir que le nombre de places de stationnement, tant celles dédiées aux habitants qu'aux visiteurs, serait insuffisant, d'autant plus que la situation générale du stationnement dans le village serait déjà saturée. A défaut de places en suffisance pour cinq appartements, le nombre d'appartements projeté devrait être réduit. Ils relèvent en outre des problèmes de sécurité et de visibilité au vu de la configuration des places de parc et avancent que les manœuvres des véhicules créeront des nuisances pour le voisinage. La dérogation à la distance à la route communale ne devrait ainsi pas être accordée. Enfin, ils s'opposent à la création d'une toiture plate.

F. Dans ses observations du 25 août 2025, le Lieutenant de Préfet conclut implicitement au rejet du recours. Il rappelle que les préavis des services et instances consultés, sur lesquels se fondent ses décisions, sont favorables et que la commune a rendu une décision accordant la dérogation à la distance à la route communale. Pour le surplus, il renvoie à ses décisions.

Dans ses observations du 28 août 2025, la commune conclut implicitement au rejet du recours. Elle explique que la zone dans laquelle est prévue la construction permet la création de toits plats. Selon la norme de l'Union suisse des professionnels de la route (VSS) 640 281, le besoin en places de stationnement pour le projet est de 5.07. Les places au bénéfice de la dérogation à la distance à la route communale n'entravent ni la visibilité, ni la sécurité routière, et ne peuvent être implantées à un autre emplacement. L'autorité relève encore que la situation générale du stationnement dans le village n'a pas d'influence sur le projet de construction.

Dans sa détermination du 2 septembre 2025, l'intimée conclut au rejet du recours. Elle explique que le toit plat prévu, le nombre de places de stationnement et leur emplacement sont conformes aux dispositions légales applicables. Elle précise encore que son projet s'intègre parfaitement dans le secteur.

Invité à se déterminer, le Service de la mobilité (SMo) a expliqué, le 13 mai 2026, la manière dont il a calculé le nombre de places de stationnement nécessaire au projet, à savoir en l'occurrence cinq. Il confirme en outre que les conditions de visibilité pour sortir de la parcelle sont assurées, mais que la visibilité pour la circulation à l'intérieur de celle-là est coupée par l'angle du bâtiment, ce qui implique qu'un contrôle doit être effectué par l'intimée et qu'en cas de situation insatisfaisante, elle pourrait devoir poser un miroir. Enfin, il indique que la géométrie des places de stationnement respecte la norme VSS y relative.

Par détermination du 10 juillet 2026, les recourants soutiennent que le projet doit comporter au moins six places de stationnement, dès lors qu'il y a lieu de tenir compte du nombre le plus élevé après avoir effectué le calcul selon les deux méthodes permises par le ch. 9.1 de la norme VSS 640 281, à savoir en fonction de la surface brute de plancher (SBP) ou en fonction du nombre d'appartements. Ils font également valoir que les conditions de visibilité internes ne garantissent pas la sécurité des usagers et que la géométrie des places de parc et les accès riverains ne respectent pas les normes VSS. Enfin, ils avancent qu'il n'y a pas de raison qui justifie l'octroi de la dérogation à la distance à la route communale.

Par détermination spontanée du 27 juillet 2026, l'intimée soutient, en se référant au préavis du SMo, que seules cinq places de stationnement sont nécessaires. Selon elle, dans les circonstances de l'espèce, il n'y aurait pas lieu de retenir la méthode de calcul conduisant à exiger une sixième place de parc. Elle avance également que les conditions de visibilité sont garanties et que la géométrie des places de stationnement ainsi que les accès riverains respectent les normes VSS. S'agissant de la dérogation à la distance à la route communale, l'intimée explique qu'à défaut d'une telle dérogation, il ne serait pas possible d'aménager les places de parc requises sans compromettre une autre exigence du projet.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

Il sera fait état des arguments développés par ces dernières 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 des propriétaires de parcelles voisines et des habitants du secteur qui ont interjeté opposition contre la demande de permis de construire - l'avance des frais de procédure ayant en outre été versée en temps utile -, 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).

Le Tribunal cantonal peut donc 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). Aucune question d'opportunité ne se pose quoi qu'il en soit en l'espèce.

3.

3.1. 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 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). 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 (arrêts TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1; TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004 consid. 3). 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.

3.2. Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat. 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 (ATF 132 II 257 consid. 4; arrêt TC FR 602 2022 223 du 23 mai 2023 consid. 2.2).

4.

En l'occurrence, le Lieutenant de Préfet a délivré le permis de construire requis, se fondant notamment sur l'effet anticipé aux plans accordé par la commune et le SeCA.

4.1. Par publication dans la FO en 2017 et 2018, la commune a mis à l'enquête publique la révision générale de son PAL, laquelle a été partiellement approuvée par la DIME le 19 janvier 2022. Cette décision a fait l'objet de sept recours auprès du Tribunal cantonal, lesquels ont, pour certains, été déclarés irrecevables (arrêts TC FR 602 2022 68 du 2 mai 2022 et 602 2022 69 du 2 juin 2023) et, pour d'autres, rejetés (arrêts TC FR 602 2022 70, 602 2022 71, 602 2022 72, 602 2022 73 et 602 2022 74 du 5 février 2024). Ces deux derniers jugements ont fait l'objet de recours auprès du Tribunal fédéral, qui les a également rejetés (arrêts TF 1C_159/2024 et 1C_160/2024 du 11 juillet 2025).

Les modifications et adaptations requises par la DIME dans sa décision du 19 janvier 2022 n'ont pour l'heure pas été mises à l'enquête.

Il y a ainsi d'emblée lieu d'examiner si la procédure de révision du PAL en cours entraîne des conséquences sur la demande de permis de construire.

4.2. Selon l'art. 91 LATeC, dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation par la Direction, aucun permis ne peut être délivré pour des projets prévus sur des terrains compris dans le plan (al. 1). Toutefois, moyennant l'accord préalable de la commune et du Service, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan pour éviter des retards dommageables (al. 2). L'interdiction temporaire de bâtir ne donne droit à aucune indemnité (al. 3).

L'art. 91 al. 1 LATeC traite ainsi de l'effet anticipé négatif, qui neutralise l'application du droit actuel jusqu'à l'entrée en vigueur du droit futur. Un tel effet permet à l'autorité de refuser une autorisation de construire lorsqu'une demande est conforme à la planification en vigueur, mais contraire à la planification projetée. Il se présente sous deux variantes: l'interdiction temporaire de bâtir (art. 91 LATeC) ou la suspension de l'examen des demandes d'autorisation de construire (art. 92 LATeC; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 197 s.).

Selon la jurisprudence, lorsqu'une commune adopte une nouvelle réglementation, celle-ci est dotée d'un effet anticipé négatif et, dans cette mesure, s'applique conjointement avec la réglementation antérieure, toujours en vigueur, jusqu'à son approbation; pendant cette phase, peuvent en principe être autorisées les constructions qui sont à la fois conformes à l'actuelle et à la future réglementation (cf. arrêts TC FR 602 2023 86 du 10 juillet 2024 consid. 3.2; 602 2017 130 du 28 juin 2018 consid. 3.2).

L'accord de la commune et du SeCA auquel fait référence l'art. 91 al. 2 LATeC ne relève pas d'un pouvoir purement discrétionnaire de ces autorités. Ces dernières sont tenues, en vertu des art. 8 et 9 CPJA, de pourvoir à l'intérêt public en respectant les principes de l'activité administrative et d'exercer leur pouvoir d'appréciation en se fondant sur des critères objectifs et raisonnables, en choisissant la mesure la plus appropriée aux circonstances (cf. arrêt TC FR 602 2022 61 du 23 août 2022 consid. 4.1 et la référence citée). Il n'est pas nécessaire que le plan soit incontesté pour avoir un effet anticipé. Il est possible que cet effet soit reconnu quand bien même la mise à l'enquête publique a provoqué des oppositions, puis des recours, qui n'ont pas encore été tranchés. Il

appartient aux autorités compétentes (la commune et le SeCA) de pondérer les risques liés à cette situation lorsqu'elles donnent leur accord formel à un effet anticipé (arrêt TC FR 602 2017 130 du 28 juin 2018 consid. 3.2). Selon la doctrine, il convient toutefois de se montrer particulièrement prudent dans l'appréciation des circonstances et de l'art. 91 al. 2 LATeC (RAMUZ, Quelques questions sensibles liées à l'application du droit fribourgeois sur l'aménagement du territoire et les constructions, *in* RFJ 2012 p. 97 ss, spéc. 129; voir également BESSE, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, 2012, p. 263 s.; BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, 1990, ch. 6.3.2). En effet, si le but de l'art. 91 LATeC est de s'assurer que des constructions futures ne vont pas compromettre les mesures de planification envisagées, c'est avec l'idée que des permis de construire ne puissent être délivrés que lorsqu'il ne fait pratiquement aucun doute que la planification sera finalement approuvée (RAMUZ, p. 128). L'appréciation de la conformité au futur PAL s'effectue à un stade où celui-ci est encore susceptible d'être modifié. La décision d'accorder un permis de construire risque donc de compromettre d'éventuelles modifications ultérieures du plan à l'enquête, car l'autorité compétente hésitera à modifier un plan ayant déjà fait l'objet d'un début d'exécution. En outre, cette prérogative de préjuger d'une partie de l'avenir du plan risque d'obérer les attributions de l'autorité cantonale d'approbation (BESSE, p. 262 et la référence citée).

Il est encore rappelé que, s'agissant de la mise en œuvre de l'art. 91 al. 1 LATeC, il importe peu que la décision d'approbation ait déjà été rendue lorsque celle-ci renvoie expressément à une procédure subséquente d'adaptation aux conditions d'approbation et d'harmonisation, au cours de laquelle la commune va devoir concrétiser les exigences posées par la DIME. En d'autres termes, la procédure d'approbation se prolonge conformément à l'art. 89 al. 2 LATeC et, sur les points que doit encore traiter la commune, l'effet anticipé négatif du plan s'applique pleinement (cf. arrêt TC FR 602 2021 64 du 12 novembre 2021 consid. 6.2.2).

C'est à la lumière de ces principes que la Cour de céans doit examiner si c'est à juste titre que le permis de construire requis a été accordé, se fondant sur l'accord donné par la commune et le SeCA à l'effet anticipé aux plans.

4.3.

4.3.1. Selon l'art. 62 al. 1 du règlement fribourgeois du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11), toute construction doit disposer de places de stationnement dont le nombre et l'attribution aux usagers et usagères sont fixés par la réglementation communale conformément à l'art. 27.

L'art. 27 al. 1 ReLATeC prévoit que la réglementation communale fixe le nombre de places à aménager en fonction du type de constructions et de leur affectation, sur la base des normes VSS. La commune qui s'écarte de ces normes doit justifier son choix dans le rapport explicatif et de conformité au sens de l'art. 21.

L'art. 34 du règlement communal d'urbanisme (RCU), dans sa version mise à l'enquête en 2017 et 2018, prévoit que chaque propriétaire qui fait bâtir, transformer ou agrandir une ou plusieurs constructions est tenu de prévoir et d'aménager sur son terrain des places de stationnement. Les dispositions des normes VSS seront respectées aussi bien pour les véhicules automobiles que pour les deux-roues (al. 1). En dérogation au paragraphe précédent, il est demandé, pour les habitations individuelles, un minimum de 2 places par unité de logement et pour les habitations collectives, un

minimum de 1.5 places par unité de logement, plus 10% de cases supplémentaires à l'usage des visiteurs (al. 2).

Dans sa décision du 19 janvier 2022, la DIME a refusé d'approuver l'art. 34 RCU concernant le stationnement. Elle a relevé que le SMO avait émis un préavis défavorable, considérant que l'art. 34 RCU n'était pas conforme à la norme VSS 640 281 et à l'art. 27 ReLATEC; la dérogation à la norme VSS devait être accompagnée d'une justification selon le ReLATEC. Elle a partant posé comme conditions que l'art. 34 RCU devait soit être mis en conformité avec la norme VSS et le ReLATEC, soit sa dérogation devait être justifiée.

4.3.2. La norme VSS 640 281 "Stationnement - Offre en cases de stationnement pour les voitures de tourisme" de mars 2019 règle l'offre en cases de stationnement pour les affectations au logement ainsi que pour d'autres affectations occasionnant un faible trafic au ch. 9 de la section D. Selon le ch. 9.1, les valeurs indicatives suivantes s'appliquent à l'offre en cases de stationnement à créer: pour les habitants, une case de stationnement par 100 m² de SBP ou une case de stationnement par appartement; en outre, pour les visiteurs, il faut ajouter 10% du nombre de cases de stationnement pour les habitants. La règle de l'arrondi veut que l'on n'arrondisse le nombre de cases de stationnement à l'entier supérieur qu'à la fin des calculs, après avoir fait tous les totaux (ch. 9.3). Compte tenu de conditions locales particulières ou de formes spéciales de logement (p. ex. habitat sans voiture), il peut être indiqué de s'écarter des valeurs indicatives (ch. 9.4), étant précisé que, contrairement à ce qui se passe pour les autres affectations, la norme elle-même ne contient pas de prescriptions spécifiques concernant les cases de stationnement destinées à l'habitat.

Selon le ch. 5.5 de la norme VSS 640 281, la SBP est le total de toutes les surfaces à tous les niveaux sous et hors sol (y compris les murs et les parois) servant ou pouvant servir aux différentes affectations (p. ex. logement, travail). Pour le reste, la SBP n'est pas définie dans cette norme. Le Guide des constructions 2022 établi par le SeCA, qui peut également servir d'aide à l'interprétation dans ce cas (cf. arrêt TC FR 602 2023 54 du 21 mars 2024 consid. 6.3), précise que les surfaces non utilisables pour l'habitat et le travail, appelées surfaces utiles secondaires (SUS) selon la norme SIA 416, ne sont pas comptabilisées dans le calcul (Guide des constructions, p. 98).

Par ailleurs, selon la jurisprudence, en ce qui concerne la notion de SBP non définie dans l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), c'est la description formulée par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) dans son aide à l'exécution, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre, Berne 2001 (annexe 1 p. 21) qui est déterminante (arrêts TF 1C_572/2020 du 30 novembre 2021 consid. 4.5; 1C_48/2017 du 22 décembre 2017 consid. 4.2; 1A.42/2006 du 6 juin 2006 consid. 3.3). Selon cette description, la SBP se compose de la somme de toutes les surfaces des étages en-dessous et en-dessus du sol, y compris les surfaces des murs et des parois, utilisables en permanence pour l'habitation ou le travail. N'entrent toutefois pas en considération les surfaces d'une hauteur inférieure à 1 m ainsi que les surfaces annexes (englobant les surfaces fonctionnelles et accessoires). Font ainsi partie de la SBP les surfaces d'un bâtiment utilisées ou utilisables pour l'habitation ou le travail, ainsi que les surfaces desservant ces locaux de travail et d'habitation: couloir, corridors, halls d'entrée; escaliers et rampes; ascenseurs. En revanche, ne font pas partie de la SBP notamment les caves, les locaux fonctionnels tels que les locaux pour les installations techniques, les locaux pour la machinerie des ascenseurs, les installations de ventilation et de climatisation, les locaux de chauffage, les soutes à mazout, ainsi que les balcons et les loggias ouverts, pour autant qu'ils ne servent pas de coursive.

Par conséquent, les SUS inhabitées ne sont pas prises en compte dans la SBP (arrêts TF 1C_572/2020 du 30 novembre 2021 consid. 4.5; TC FR 602 2023 73 du 10 janvier 2025 consid. 11.2; 602 2023 54 du 21 mars 2024 consid. 6.2 s.; cf. ég. Guide des constructions, p. 98).

4.3.3. Dans sa détermination du 13 mai 2026, le SMO a indiqué que le calcul du nombre de places de stationnement se détermine selon la norme VSS 640 281. Ainsi, il estime que les surfaces du sous-sol ne doivent pas être comptées dans les SBP, telles que définies dans le Guide des constructions. Il a également déduit de la SBP les surfaces de la cage d'ascenseur et des balcons. Selon lui, la SBP des trois étages habitables se calcule ainsi :

" > Rez: $158 \text{ m}^2 - 5.4 \text{ m}^2 \text{ (cage d'ascenseur)} = 152.6 \text{ m}^2$

> 1^{er} : $158 \text{ m}^2 - 5.4 \text{ m}^2 \text{ (cage d'ascenseur)} - 10.3 \text{ (balcon)} = 142.3 \text{ m}^2$

> 2^{ème} : $158 \text{ m}^2 - 5.4 \text{ m}^2 \text{ (cage d'ascenseur)} - 4.8 \text{ (balcon)} = 147.8 \text{ m}^2$ ".

La SBP serait ainsi de 442.5 m^2 , de sorte que le projet nécessite 4.43 places pour les habitants plus 0.44 pour les visiteurs, soit un total de cinq places de parc.

4.3.4. En l'espèce, la construction projetée est une habitation collective au sens de l'art. 57 ReLATeC, dès lors qu'elle comporte cinq logements dont tous ne sont pas situés en relation directe et de plain-pied, au niveau du terrain naturel ou aménagé, avec un espace extérieur d'agrément privé.

Selon la dérogation pour les habitations collectives prévue dans le RCU dans sa version mise à l'enquête en 2017 et 2018, le projet devrait disposer de 9 places de stationnement, y compris pour les visiteurs ($5 \times 1.5 + 10 / 100 \times 5 \times 1.5 = 8.25$, arrondi au nombre supérieur). Or, le projet, qui prévoit cinq places seulement, n'est pas conforme à dite dérogation.

Selon la norme VSS 640 281, le nombre de places de stationnement se calcule en fonction de la SBP ou en fonction du nombre d'appartements (une case par appartement). Compte tenu du nombre de logements, les besoins en stationnement s'élèvent à une place par appartement, auxquels s'ajoutent 10% pour les visiteurs, soit 5.5 places. Le projet nécessite ainsi 6 places.

Cela étant, en application de la norme précitée, il convient de prendre en considération le nombre de places le plus élevé résultant des différentes méthodes de calcul (cf. arrêt TC FR 602 2020 106 du 3 mars 2021 consid. 4.3.2 et les références citées). La fiche de calcul produite par l'intimée dans sa demande de permis de construire retient que chacun des trois étages utilisables pour l'habitation a une surface de 158 m^2 , étant précisé que le sous-sol n'est composé que de locaux n'entrant pas dans la SBP, à savoir des caves, un espace de stockage et des locaux techniques. Si c'est à raison que le SMO a déduit les surfaces des balcons, c'est en revanche à tort qu'il a déduit, à chaque étage, la surface de la cage d'ascenseur. En effet, selon l'aide à l'exécution de l'ARE et le Guide des constructions, les surfaces desservant les locaux de travail et d'habitation, telles que notamment les ascenseurs, font partie de la SBP (cf. consid. 4.3.2 ci-dessus). Ainsi, après déduction des SUS (balcons [10.3 m^2 et 4.8 m^2]), la SBP du projet s'élève à 458.9 m^2 ($158 \text{ m}^2 \times 3 - 10.3 \text{ m}^2 - 4.8 \text{ m}^2$). La norme VSS prévoyant une case de stationnement par 100 m^2 de SBP, le nombre de places nécessaire au projet correspond au nombre de places pour les habitants, augmenté de 10% pour les visiteurs, en l'occurrence 5.0479 ($458.9 / 100 + 458.9 / 100 \times 10 / 100$), arrondi au nombre supérieur, soit 6 places. Ainsi, même selon cette méthode de calcul, le nombre de places nécessaire au projet dépasse 5 places.

La teneur de l'art. 34 RCU relative aux places de stationnement est pour l'heure incertaine, la commune ayant le choix de se conformer à la norme VSS susmentionnée ou de justifier sa dérogation. Or, le projet ne respecte ni la norme VSS 640 281 ni la dérogation au sens de l'art. 34 al. 2 RCU telle que prévue dans la version du PAL mise à l'enquête en 2017 et 2018. Il ne pouvait par conséquent pas bénéficier de l'effet anticipé des plans ni être autorisé, faute de places de parc en suffisance.

Au vu de ce qui précède, le grief des recourants quant aux nombres de places de stationnement est bien fondé.

5.

Les recourants remettent en cause la réalisation d'une toiture plate, laquelle ne correspondrait pas au caractère architectural du quartier.

5.1. Conformément aux principes régissant l'aménagement du territoire, il convient de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT).

Cette exigence est concrétisée en droit cantonal par l'art. 125 LATeC, lequel prévoit que les constructions, installations et aménagements extérieurs, dans leur intégralité et leurs parties, doivent être conçus et entretenus dans un souci d'harmonisation avec l'environnement construit et paysager, de façon à ce qu'un aspect général de qualité soit atteint. Pour être admissible, une mesure fondée sur cette disposition doit notamment respecter le principe de la proportionnalité et se justifier par un intérêt public prépondérant. Selon la jurisprudence, l'application d'une clause d'esthétique ne doit toutefois pas conduire à vider de sa substance la réglementation des zones en vigueur. Une intervention de l'autorité, s'agissant d'un projet conforme aux prescriptions applicables, ne peut s'inscrire que dans le cadre tracé par la loi et la réglementation communale, lesquelles déterminent en premier lieu l'orientation du développement des localités (cf. ATF 126 I 219 consid. 2c; arrêt TC FR 602 2021 103 du 14 février 2022 consid. 4.1).

L'art. 125 LATeC n'a en effet pas pour but de remplacer une mesure d'aménagement, mais uniquement d'éviter une utilisation déraisonnable des possibilités de construire (cf. arrêts TF 1C_14/2023 du 13 mars 2025 consid. 4; TC FR 602 2020 58 du 5 mars 2021). L'application de la clause d'esthétique n'est pas réservée à des sites protégés ou présentant des qualités esthétiques remarquables, même si ces critères peuvent entrer en ligne de compte (arrêt TF 1C_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.1.2 et 4.2.3 et les références citées).

Dans ce contexte, les autorités disposent d'une large marge d'appréciation, que la Cour ne revoit qu'avec retenue (cf. arrêts TF 1C_80/2015 du 22 décembre 2015 consid. 2.5; 1C_133/2010 du 4 juin 2010 consid. 2.2).

5.2. La clause d'esthétique a en l'espèce été concrétisée, pour le secteur dans lequel est projetée la construction litigieuse, par une mesure d'aménagement prise par la commune dans son PAL. En effet, l'art. 21 al. 10 ch. 2 RCU prévoit que, pour l'ensemble de la ZC, toute nouvelle construction, reconstruction ou transformation de bâtiment doit tenir compte des caractéristiques du site bâti ou naturel.

5.3. Dans son préavis du 24 mars 2025, la commune a souligné que d'autres bâtiments à toits plats existent déjà dans le secteur et que le RCU permet la réalisation de toitures plates. Dans ses

observations sur le recours du 27 août 2025, elle a précisé que la parcelle ne se situe pas dans le périmètre de protection du site construit et rappelé que la ZC permet la réalisation de bâtiments à toits plats, de sorte que le projet respecte le RCU.

Le SeCA a expliqué, dans son préavis du 30 avril 2025, que la question de l'intégration d'un bâtiment à toit plat dans le site existant ne relevait pas de sa compétence.

Dans sa décision sur opposition du 21 mai 2025, le Lieutenant de Préfet a estimé que le projet était conforme au RCU pour les mêmes motifs que la commune.

5.4.

5.4.1. En l'espèce, il ressort du PAZ que la parcelle sur laquelle est prévu le projet de construction et, partant, la réalisation de la toiture plate, ne se trouve pas dans un périmètre de protection du site construit.

L'art. 21 al. 7 RCU, dans sa version mise à l'enquête en 2017 et 2018, fixe la hauteur totale pour les toits plats à 9 m au maximum dans la ZC. Toutefois, dans sa décision d'approbation partielle du 19 janvier 2022, la DIME requiert la suppression des al. 6 et 7 de l'art. 21 RCU, au motif que la législation en vigueur ne permet pas de fixer une hauteur minimale pour les constructions. Or, l'al. 7 ne prévoit pas une hauteur minimale pour les toits plats, mais seulement la hauteur totale maximale autorisée pour ce type de toiture. En revanche, l'al. 8 fixe la hauteur minimale de la façade à la gouttière. Il semble que la suppression de l'al. 7 de l'art. 21 RCU résulte d'une erreur et que c'est plutôt la disposition de l'al. 8 fixant une hauteur minimale qui doit être supprimée, ce d'autant plus que la DIME indique ensuite à deux reprises qu'elle refuse les prescriptions concernant l'altitude minimale pour les rez-de-chaussée, notamment à l'art. 21 RCU - sans préciser les alinéas -, qui doivent être supprimées. Dans ces conditions, il apparaît que la DIME n'a pas voulu interdire la construction de toits plats dans cette zone. Par ailleurs, aucune disposition du RCU ne prévoit une telle interdiction. Il en résulte que, sur le principe, les toitures plates peuvent être autorisées sur la parcelle destinée à accueillir la construction litigieuse.

Reste ainsi à examiner si une telle toiture contreviendrait aux caractéristiques du site bâti.

5.4.2. En l'occurrence, il ressort du portail cartographique que les bâtiments aux alentours de la parcelle sur laquelle est projetée la construction litigieuse sont principalement revêtus de toits à pans. Toutefois, un bâtiment avec une toiture plate se trouve à une cinquantaine de mètres au nord du projet.

La commune - qui a une meilleure connaissance des circonstances locales et qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation en la matière - a estimé que la toiture plate du projet pouvait être autorisée. Quand bien même il n'existe qu'un seul autre bâtiment au toit plat dans les alentours immédiats du projet, il n'en demeure pas moins que les toitures plates ne sont à l'évidence pas à bannir dans le secteur, puisque la volonté du planificateur local est de les admettre dans cette zone, étant toutefois précisé qu'il n'est pas déterminant que ledit bâtiment ne se trouve pas dans le même type de zone à bâtir que le projet litigieux, comme le soulignent les recourants.

Dans ces circonstances, la Cour n'a pas de raison de se distancier de l'avis de la commune, partagé par le Lieutenant de Préfet.

5.5. Partant, ce grief est rejeté.

6.

Les recourants soutiennent que le nombre d'appartements projetés devrait être réduit, faute de places de stationnement en nombre suffisant.

6.1. L'art. 21 al. 1 RCU prévoit que la ZC est réservée à l'habitation, aux commerces, aux services, à l'artisanat et aux activités agricoles. Des bâtiments, des installations et des espaces d'utilité publique peuvent également y être admis. Les activités artisanales, commerciales ou agricoles ne doivent pas provoquer de nuisances excessives.

Selon l'art. 21 al. 10 ch. 3 RCU, les nouvelles habitations individuelles doivent comporter au minimum deux logements, le second logement pouvant toutefois être remplacé par des surfaces destinées à de l'artisanat.

6.2. En l'espèce, le RCU autorise tout type d'habitation au sens des art. 55 ss ReLATeC (habitations individuelles, habitations individuelles groupées ou habitations collectives) dans la ZC, à défaut de restrictions spécifiques à cet égard. Seul est exigé un nombre minimal de deux logements pour les habitations individuelles. Aucun plafond du nombre d'appartements autorisé n'est en revanche prévu. Par conséquent, l'intimée est libre de construire cinq appartements sur sa parcelle, pour autant que le projet respecte les règles de construction qui lui sont applicables.

Le fait que le nombre de places de stationnement du projet n'est pas suffisant, comme le soutiennent à juste titre les recourants (cf. consid. 4 ci-dessus), n'implique toutefois pas nécessairement que le nombre d'appartements du projet doive être réduit.

6.3. Partant, ce grief est rejeté.

7.

Les recourants se plaignent encore des nuisances que provoqueront les manœuvres des véhicules.

7.1. Selon l'art. 21 al. 9 RCU, la ZC bénéficie d'un degré III de sensibilité au bruit.

7.2. Au vu du faible nombre de places de stationnement à réaliser, le nombre de manœuvres journalières des véhicules sera très limité. Dans la mesure où la ZC bénéficie d'un degré III de sensibilité au bruit, il ne fait ainsi aucun doute que les manœuvres dues au trafic provoqué par la construction de l'intimée ne vont pas dépasser les valeurs de planification prévues et, partant, être de nature à provoquer des immissions excessives (cf. à cet égard, arrêt TC FR 602 2013 136 du 30 avril 2014 p. 5).

7.3. Partant, ce grief, manifestement dépourvu de toute pertinence, est rejeté.

8.

Les recourants attaquent également la décision communale du 24 mars 2025 accordant la dérogation à la distance à la route communale.

La dérogation à la distance à la route communale dépend du projet de construction concret. Dans la mesure où le présent recours doit être admis pour les motifs exposés ci-dessus, la question peut dès lors souffrir de rester indécise. Il appartiendra à la commune de procéder à cet examen cas échéant en temps opportun. La décision y relative doit toutefois, en l'état, être annulée.

9.

9.1. Au vu de ce qui précède, le recours, bien fondé, est admis. Partant, les décisions préfectorales du 21 mai 2025 et la décision communale du 24 mars 2025 sont annulées.

9.2. Vu l'issue du recours, les frais de procédure sont mis, pour 3/4, à la charge de l'intimée, qui succombe (art. 131 al. 1 et 132 al. 1 CPJA). L'Etat de Fribourg est exonéré des frais (art. 133 CPJA). L'avance de frais versée par les recourants leur est restituée.

Il n'est pas alloué d'indemnité de partie aux recourants, qui ne sont pas représentés par un avocat, ni à l'intimée qui succombe (art. 137 CPJA *a contrario*).

la Cour arrête :

I. Le recours est admis.

Partant, les décisions préfectorales du 21 mai 2025 et la décision communale du 24 mars 2025 sont annulées.

II. Les frais de procédure de CHF 2'500.- sont mis, pour 3/4, soit CHF 1'875.-, à la charge de l'intimée.

III. L'avance de frais de CHF 2'500.- versée par les recourants leur est restituée.

IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

V. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure 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 5 août 2026/cth/mab

Le Président

La Greffière