



**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 2023 86

Arrêt du 10 juillet 2024

II^e Cour administrative

Composition

Présidente suppléante : Dominique Gross
Juges : Cornelia Thalmann El Bachary,
Vanessa Thalmann
Greffier : Tony Kiener

Parties

A. _____, B. _____, C. _____, recourants,

contre

PRÉFECTURE DE LA SARINE, autorité intimée

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Effet anticipé des plans

Recours du 23 août 2023 contre la décision du 13 juillet 2023

considérant en fait

A. B._____, C._____, et A._____ sont propriétaires de l'art. ddd du Registre foncier (RF) de la Commune de E._____, d'une surface de 735 m².

B. Par publications dans les Feuilles officielles (FO) de fff, ggg, hhh, iii et jjj, la Commune de E._____ a soumis à l'enquête publique la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL). Le plan d'affectation des zones (PAZ) a attribué à la zone résidentielle protégée I (ZRP I) l'article précité, précédemment situé en zone résidentielle urbaine à moyenne densité II (ZRU II). De plus, la parcelle concernée est protégée au PAL en degré 3 et figure dans un ensemble inscrit à l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger (ISOS).

La ZRP I est régie par les art. 82 ss du règlement communal d'urbanisme (RCU) en révision. Plus particulièrement, l'art. 89, inchangé depuis la première mise à l'enquête publique de fff, dispose qu'un agrandissement dépassant les dimensions d'un petit corps de bâtiment, une construction souterraine ou partiellement souterraine, ainsi que tout autre couvert, doit répondre à un besoin objectivement fondé (cf. al. 2).

C. Par publication dans la FO n° kkk, les propriétaires ont soumis à l'enquête publique une demande de permis de construire sur leur parcelle pour la transformation et l'agrandissement d'un chalet existant en quatre appartements, avec la création de trois places de stationnement extérieures et le remplacement du chauffage à gaz par une pompe à chaleur (PAC) air-eau intérieure.

Le projet a suscité trois oppositions émanant de propriétaires de biens-fonds voisins à l'art. ddd RF, ainsi que de l'association L._____. Acceptant certaines conditions liées à des compensations écologiques, cette association a finalement retiré son opposition.

Le 12 juillet 2022, la commune a émis un préavis favorable avec conditions et a donné son accord à l'effet anticipé des plans.

Dans son préavis défavorable du 18 novembre 2022, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a refusé de donner son accord à l'effet anticipé des plans, considérant que le projet n'était pas conforme à l'art. 89 RCU en cours de révision. Il a en particulier jugé que l'agrandissement projeté ne pouvait être qualifié de minime et ne reposait sur aucun besoin objectivement fondé, visant principalement à améliorer le confort des logements et à augmenter le nombre de pièces, des motifs relevant de la convenance personnelle et non d'un besoin objectif. Le SeCA a également relevé que les dispositions relatives à la ZRP I faisaient l'objet de nombreuses oppositions non liquidées au niveau de la procédure du PAL et que l'art. 89 RCU n'avait pas été analysé par les services étatiques.

La commune a complété son préavis le 1^{er} mars 2023 en notant que le projet des requérants, visant à adapter le chalet familial aux standards de vie et de construction actuels pour garantir une habitabilité convenable, pouvait être considéré comme objectivement fondé et correspondait aux objectifs de la planification communale.

Suite à la production de nouveaux documents, tous les services spécialisés consultés, à l'exception du SeCA, ont émis des préavis favorables, certains avec conditions.

Dans un nouveau préavis défavorable du 31 mars 2023, le SeCA a réitéré sa position initiale et a en particulier refusé de donner son accord à l'effet anticipé des plans.

Suite à une séance en présence de la Préfète de la Sarine notamment, les requérants ont indiqué qu'ils ne souhaitent pas suspendre la procédure, qui dure depuis plus de 6 ans et qui pourrait encore durer plusieurs années en cas de suspension.

D. Par décision du 13 juillet 2023, la Préfète a refusé le permis de construire et a déclaré les oppositions sans objet. Elle a notamment estimé que, bien que les arguments du SeCA soient pertinents compte tenu des dimensions et de la destination de l'agrandissement projeté, la commune avait jugé le projet comme objectivement fondé conformément à son règlement et qu'un poids prépondérant devrait être reconnu à son appréciation. Cependant, en l'absence d'accord de la part du SeCA sur l'effet anticipé des plans - motifs pris que l'agrandissement projeté ne relève pas d'un besoin objectivement fondé et que cette notion juridique indéterminée pourrait être remise en question dans le cadre de la procédure liée au PAL -, la Préfète a constaté qu'elle ne pouvait pas délivrer le permis de construire, la condition de l'art. 91 al. 2 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) faisant défaut.

E. Par mémoire du 22 août 2023, les propriétaires recourent contre la décision préfectorale, en concluant, sous suite de frais, à ce que l'effet anticipé positif des plans soit octroyé et à ce que le permis de construire soit délivré.

A l'appui de leurs conclusions, ils font en substance valoir que l'agrandissement projeté est objectivement fondé et conforme aux objectifs de planification. Ils soutiennent que l'octroi du permis de construire ne compromettrait pas le PAL à l'avenir. Ils relèvent également que, même si la notion juridique indéterminée de "besoin objectivement fondé" devait être remplacée par un indice fixe, leur projet resterait conforme. Ils invoquent de plus une violation du principe de l'égalité de traitement, dès lors que le SeCA a accordé l'effet anticipé des plans pour plusieurs projets de construction situés dans des zones comprenant également des notions juridiques indéterminées. Ils soulignent enfin que l'écoulement du temps entraîne des frais liés à l'assainissement du bâtiment et des pertes locatives significatives.

F. Par courrier du 18 septembre 2023, la Préfète renonce à émettre des observations.

Dans ses observations du 6 octobre 2023, la commune soutient que le refus du SeCA de donner son accord à l'effet anticipé positif des plans est disproportionné, infondé et arbitraire. Selon elle, l'interprétation de l'art. 89 RCU opérée par le SeCA viole son autonomie communale.

G. Par courrier du 22 janvier 2024, les recourants informent l'Autorité de céans du retrait de leur opposition à la révision générale du PAL.

Par courrier du 10 avril 2024, ils signalent au Tribunal cantonal que les intempéries de l'hiver ont encore aggravé l'état de délabrement de leur bâtisse, laissée trop longtemps sans entretien.

Par courrier daté du 3 juillet 2024, ils relèvent que la commune a adopté son PAL et rejeté toutes les oppositions encore pendantes. Ils estiment ainsi que, pour autant que l'une des oppositions concernait leur cause et qu'aucun recours n'ait été déposé contre la décision communale relative à la révision du PAL, la question de l'effet anticipé des plans ne se poserait plus.

H. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant 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 LATeC.

Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

1.2. 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.

2.

2.1. L'art. 22 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) prescrit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3).

Par le permis de construire, l'Etat vérifie la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de la construction qui régissent celle-ci. Il garantit notamment la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATeC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire et le requérant a droit à son obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet d'un permis de construire est donc de constater que le projet de construction respecte le droit public (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Cela signifie que, lorsqu'elle statue sur une requête, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non pas son opportunité. L'autorité n'a pas la compétence de refuser le permis de construire qui lui est demandé sous prétexte qu'une autre solution plus judicieuse à ses yeux ou ceux du voisin peut entrer en considération (cf. arrêts TC FR 602 2021 103 du 14 février 2022 consid. 2.1; TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004). La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de la propriété garanti par l'art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Son exercice se fait à la guise du propriétaire, dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et du droit de la police des constructions.

2.2. 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^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ReLATeC; RSF 710.11). Les avis de ces services spécialisés constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b

CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (cf. ATF 132 II 257 consid. 4; arrêts TF 1C_405/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.6; TC FR 602 2023 117 du 29 mai 2024 consid. 2.2).

3.

En l'occurrence, la Préfète a refusé de délivrer le permis de construire requis, faute d'accord du SeCA à l'application d'un effet anticipé des plans.

3.1. Par publications dans les FO de fff, ggg, hhh, iii et jjj, la commune a mis la révision de son PAL à l'enquête publique. Ces cinq mises à l'enquête ont suscité différentes oppositions. Postérieurement à la décision ici attaquée, la commune a adopté la révision de son PAL et statué sur les oppositions y relatives le 4 juin 2024.

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

3.2. 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 2017 130 du 28 juin 2018 et 602 2018 36 du 5 juin 2018).

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).

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 refusé, faute d'accord du SeCA à l'application d'un effet anticipé des plans.

4.

4.1. Selon le RCU actuellement encore en vigueur, la parcelle ddd RF, destinée à accueillir le projet de construction, est située en zone résidentielle urbaine à moyenne densité II, laquelle est régie par les art. 97 ss RCU. Cette zone est réservée à l'habitation, aux activités à faibles nuisances et aux commerces d'intérêt du quartier. L'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) est de 0.87 (cf. art. 99 RCU en lien avec l'art. A1-1 LATeC) et l'indice d'occupation du sol (IOS) de 25% pour les maisons d'habitation collective.

Le nouveau PAL, mis successivement à l'enquête depuis 2018 par la commune et adopté par celle-ci le 4 juin 2024, prévoit que la parcelle précitée sera affectée à la zone résidentielle protégée I, laquelle est régie par les art. 82 ss RCU en révision. Cette zone est destinée à l'habitation et, sous réserve qu'elles génèrent de faibles nuisances et que la surface utilisable n'excède pas un niveau d'un bâtiment, aux activités du secteur tertiaire. Contrairement à l'ancien RCU, la réglementation de cette zone prévoit que l'IBUS et l'IOS ne sont pas applicables. En particulier, l'art. 89 RCU en révision – inchangé depuis la première mise à l'enquête publique – a la teneur suivante:

" ¹ *Un agrandissement de minime importance d'un bâtiment tel qu'un petit corps de bâtiment, une construction souterraine ou partiellement souterraine et autre couvert est autorisé dans la mesure où sa destination est liée aux fonctions du bâtiment agrandi.*

² *Un agrandissement plus important d'un bâtiment aux mêmes fins doit répondre à un besoin objectivement fondé.*

³ *Par leur volumétrie, architecture, matériaux et teintes, les parties de bâtiments agrandis doivent s'harmoniser avec le bâtiment principal, les bâtiments voisins ainsi qu'avec les espaces extérieurs. Elles ne doivent aucunement altérer la physionomie extérieure ou intérieure du site construit".*

4.2. En l'occurrence, le projet litigieux porte sur la transformation et l'agrandissement d'un chalet existant en quatre appartements, incluant la création de trois places de stationnement extérieures et le remplacement du système de chauffage au gaz par une pompe à chaleur air-eau, installée à l'intérieur du bâtiment. Les travaux envisagent une augmentation du volume bâti au niveau de la façade ouest à chaque étage, à l'exception des combles. Cet agrandissement, d'une surface au sol d'environ 30 m², permet de réaménager les différents étages du chalet. Au sous-sol, la reconfiguration actuelle inclut la conversion d'un studio existant, l'aménagement de deux bureaux/rangements à la place de la cuisine et de la buanderie, ainsi que l'agrandissement nécessaire pour créer un appartement de deux pièces avec une terrasse d'environ 10 m² directement attenante à la zone de séjour. Un escalier reliant le sous-sol au balcon d'environ 9 m² du rez-de-chaussée, est également prévu. Au rez-de-chaussée, l'extension vise à transformer l'actuel appartement de 3.5 pièces en un appartement de 4.5 pièces, avec l'installation d'une cuisine et d'une salle à manger attenante au balcon mentionné précédemment. Au premier étage, l'agrandissement conserve un appartement de 4.5 pièces, avec une augmentation de la surface habitable dédiée à la partie jour, reprenant la configuration du rez-de-chaussée et permet l'érection d'un balcon supplémentaire d'environ 10 m². Bien qu'il n'y ait pas d'augmentation du volume bâti dans les combles, l'agrandissement en question permet la création d'une terrasse au dernier étage, d'une surface d'environ 22 m². En résumé, l'agrandissement projeté, d'une surface au sol de 30 m², permet une augmentation de la surface habitable d'environ 25 m² au niveau du sous-sol, au rez-de-chaussée et au premier étage, ainsi que la construction de balcons et de terrasses supplémentaires.

4.3. En l'espèce, il n'est en soi pas contesté que le projet litigieux est conforme à la planification en vigueur.

S'agissant de la conformité à la planification future, il est également admis que le projet litigieux ne consiste pas en un agrandissement de minime importance au sens de l'art. 89 al. 1 RCU en révision mais bien d'un agrandissement plus important qui doit partant répondre à un besoin objectivement fondé au sens de l'art. 89 al. 2 RCU en révision.

La commune – qui a donné son accord à un effet anticipé des plans – et les recourants sont d'avis que l'agrandissement projeté repose sur un besoin objectivement fondé, alors que le SeCA – qui a refusé de donner son accord à un effet anticipé des plans – considère qu'il ne relève pas d'un besoin objectivement fondé et n'est donc pas conforme à l'art. 89 RCU en révision.

4.3.1. Le SeCA a en substance considéré qu'un agrandissement au sens de l'art. 89 al. 2 RCU en révision devait revêtir une nécessité particulière pour rendre le bâtiment conforme au niveau de confort usuellement admis ou à d'autres normes en vigueur, sans se fonder sur les besoins particuliers de la partie requérante. Il a précisé que seuls des critères objectifs étaient déterminants, à l'exclusion des préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément. Il a relevé qu'en l'occurrence, la situation existante du bâtiment apparaissait conforme pour l'essentiel du point de vue des prescriptions en matière de salubrité et que, hormis en ce qui concerne le vide d'étage du studio situé au sous-sol du bâtiment, la surface générale des logements, leur éclairage naturel, ainsi que les vides d'étage correspondaient à ce qui pouvait être usuellement admis pour des projets similaires. Il a ainsi soutenu que l'agrandissement projeté allait au-delà du minimum nécessaire pour compenser la perte de surface due à la pose d'une isolation intérieure et à la mise en conformité au ReLATEc des autres pièces. Il a par conséquent confirmé que l'agrandissement, notamment en raison de ses dimensions, visait à améliorer le confort d'habitation et à adapter la typologie du

bâtiment aux besoins futurs des occupants et ne pouvait donc pas être considéré comme un besoin objectivement fondé.

Le SeCA a insisté sur une application stricte de la notion de "besoin objectivement fondé" – à savoir de se concentrer exclusivement sur des aspects techniques tels que la mise en conformité d'un bâtiment aux prescriptions applicables en matière de salubrité ou encore à la loi sur l'énergie – afin d'éviter des inégalités de traitement reposant sur des situations personnelles de différents requérants et de garantir la sécurité du droit. En outre, il a observé que des dispositions analogues, applicables à d'autres zones, ont été contestées lors de l'examen préalable du PAL en raison de leur caractère imprécis. Ainsi, ce service a soulevé qu'il n'est pas exclu que l'art. 89 RCU soit remis en question lors de l'examen final. Il a néanmoins précisé qu'en cas de modification de cet article – en remplaçant la notion juridique indéterminée de besoin objectivement fondé par des indices ou des règles constructives plus claires –, il ne ferait pratiquement aucun doute que le projet resterait conforme au RCU.

4.3.2. Pour sa part, la commune soutient que l'interprétation de l'art. 89 RCU opérée par le SeCA viole son autonomie communale. Elle rappelle à cet effet qu'elle bénéficie, dans l'interprétation de son règlement, d'une certaine autonomie tant que celle-ci est conforme aux dispositions du droit supérieur et au texte de son règlement. Elle explique avoir exercé la prérogative inscrite à l'art. 80 al. 3 ReLATeC, selon laquelle elle peut ne pas fixer de valeur d'indice pour la zone concernée, suite au préavis du Service des biens culturels (SBC) qui préconisait un assouplissement des règles en cas d'agrandissement en ZRP I, notamment dans le quartier de M. _____. Entre autres, elle met en exergue que le choix d'introduire une notion juridique indéterminée en lieu et place d'un IBUS a été mûrement réfléchi et répond à la volonté communale de ne pas établir un cadre rigide, permettant ainsi de définir la dimension admissible d'un agrandissement en fonction de différents critères propres à chaque projet.

Elle explique en outre que la notion de besoin objectivement fondé doit être comprise de manière à reconnaître un tel besoin aux requérants démontrant la nécessité d'agrandir leur bâtiment pour l'adapter aux standards de vie actuels et aux exigences en matière de construction, afin de garantir une habitabilité convenable. Elle souhaite ainsi que les immeubles anciens soient entretenus et continuent d'attirer les familles en ville. La commune soutient également qu'une notion juridique indéterminée se justifie d'autant plus dans des secteurs, comme en l'espèce, comprenant un ensemble ISOS avec objectif de sauvegarde A, ou lorsque le bâtiment est protégé, l'art. 89 al. 2 poursuivant également l'objectif de recherche de la solution la plus adéquate. Elle rappelle encore que le quartier de M. _____ comprend des ouvrages hétéroclites, rendant l'introduction d'un indice inadéquate pour apprécier la dimension admissible d'un agrandissement.

Elle soulève ensuite que l'interprétation restrictive réalisée par le SeCA s'écarte drastiquement de celle que le planificateur local a voulu donner. Il ne s'agissait aucunement d'autoriser les agrandissements à des conditions strictes analogues à celles prévalant pour les dérogations, comme le fait le SeCA, mais au contraire de permettre aux propriétaires de réaliser de tels travaux en cas de besoin, l'adaptation aux standards de vie actuels en vue de garantir une habitabilité convenable étant un besoin objectivement fondé. Elle constate encore que la notion juridique indéterminée du besoin objectivement fondé existait déjà dans son ancien PAL relatif à la zone de ville I (ZV I) et que son interprétation n'est donc pas inédite. De plus, elle relève que le SeCA a accordé l'effet anticipé pour un projet similaire situé en ZRP I visant à adapter l'habitation aux standards actuels. Elle considère donc qu'en reconnaissant l'adaptation de l'immeuble aux

standards actuels comme un besoin objectivement fondé, le SeCA a validé l'interprétation de la commune de l'art. 89 al. 2 RCU.

Elle souligne ensuite que même si l'art. 89 RCU devait être remis en question, la notion juridique litigieuse serait remplacée par un IBUS dont l'indice coïnciderait, au minimum, avec celui prévu pour la future zone résidentielle à faible densité (ZRFD) à 0.75 et, au maximum, à celui prévu dans la future zone résidentielle à moyenne densité (ZRMD) à 0.90. Ainsi, même si cette disposition devait être modifiée par les services étatiques, le projet, avec un IBUS de 0.628, ne contredirait pas le futur PAL. Concernant les oppositions liées au PAL, tous les opposants requièrent une augmentation des droits à bâtir et non une limitation, de sorte que le projet resterait conforme au futur PAL même si les conclusions étaient entièrement admises.

Enfin, la commune précise que son PAL tient compte de l'inventaire ISOS et l'a intégré au PAL suite aux remarques des services cantonaux, notamment du SBC, et que le projet a été préavisé après consultation de ses services, dont la commission consultative pour la conservation du patrimoine. Pour toutes ces raisons, elle considère que le refus du SeCA est disproportionné par rapport à la dimension du projet, infondé, voire arbitraire.

4.3.3. Les recourants précisent pour leur part qu'ils ont travaillé en étroite collaboration avec les services étatiques et la commune depuis le début de leur projet pour s'assurer de son adéquation avec la nouvelle réglementation communale mise successivement à l'enquête publique depuis 2018.

Ils soutiennent que la commune, le SBC et la préfecture reconnaissent que l'agrandissement projeté est objectivement fondé et conforme aux objectifs de planification. Ils affirment que la commune, en collaboration avec le SBC, a procédé à un examen minutieux du recensement ISOS du quartier, de sorte que l'octroi du permis de construire ne compromettrait pas le PAL à l'avenir.

Ils font en outre valoir que l'effet anticipé peut être octroyé même en présence d'oppositions ou de recours non tranchés. Ils reprochent au SeCA de justifier le rejet de l'effet anticipé uniquement sur la base de ces oppositions, qui ne concernent pas la notion juridique du besoin objectivement fondé et visent à étendre les possibilités constructibles. Ainsi, le projet litigieux ne compromettrait pas le plan mis à l'enquête, même si les conclusions des oppositions devaient être totalement admises. Ils notent encore que la réglementation est restée inchangée depuis 2018 et a fait l'objet de 5 enquêtes publiques, la commune souhaitant conserver cette notion juridique indéterminée, ce qui est permis par l'art. 80 al. 3 ReLATEC.

Les recourants soutiennent que le SeCA a omis d'exercer son pouvoir d'appréciation, estimant que ce service aurait dû procéder à une analyse des risques pour s'assurer que les constructions futures ne compromettraient pas les mesures de planification envisagées. Cela inclut les mesures de planification connues ayant fait l'objet d'oppositions, mais aussi celles susceptibles de les remplacer à l'issue de la procédure, telles que le remplacement d'une clause indéterminée par un indice fixe.

Dans ce contexte, ils constatent que, selon le RCU actuellement en vigueur, la zone dans laquelle se situe leur immeuble est la zone résidentielle urbaine à moyenne densité (ZRU II) avec un IBUS de 0.65, transformé selon le tableau de l'annexe 1 de la LATEC en 0.87, permettant une surface de 639.45 m² et un IOS de 25% correspondant à 183.75 m². Ils allèguent à cet égard que l'agrandissement projeté peut être considéré comme très modéré puisque le projet, agrandissement compris, comprend une surface de plancher de 461.95 m², correspondant à un IBUS de 0.628 et un IOS de 0.23. Ils soulignent également que, dans toutes les autres grandes villes du canton, les

indices fixés par les RCU pour les zones comprenant des habitations collectives se situent entre 0.80 et 1.20 pour l'IBUS et à 0.40 pour l'IOS. En conséquence, si la commune devait transformer la notion juridique indéterminée de "besoin objectivement fondé" en un indice fixe permettant la même densité de construction qu'actuellement, ils constatent que le projet correspondrait à un indice inutilisé de près de 30%, ce qui, selon les recourants, élimine toute insécurité quant à l'application anticipée de l'art. 89 al. 2 RCU.

Ils soutiennent que les autorités doivent procéder à une analyse concrète – ce que le SeCA n'a pas réalisé – en fonction de l'ensemble des circonstances, notamment lorsque l'interdiction de construire affecte une construction existante, comme un bâtiment locatif entièrement construit en bois et sensible aux aléas du temps. Dans ce contexte, ils relèvent que depuis le début de la procédure, leur immeuble s'est considérablement détérioré et n'est pratiquement plus habité.

4.4. Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre. Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il y a lieu de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte, du but poursuivi, de son esprit ainsi que de la volonté du législateur, telle qu'elle résulte notamment des travaux préparatoires. A l'inverse, lorsque le texte légal est clair, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que ce texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions légales. En outre, il appartient à l'autorité de remédier à une éventuelle lacune apparente de la loi, lorsque celle-ci, même interprétée, n'apporte pas de solution sur un point qu'elle devrait régler, ou à une lacune occulte lorsque le législateur a omis d'adjoindre, à une règle conçue de façon générale, la restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée ou d'une autre règle légale imposent dans certains cas. L'autorité n'est en revanche pas autorisée à pallier l'absence d'une règle qui paraît simplement désirable au regard du sens et du but de la loi (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2 et les arrêts cités). Ces règles d'interprétation s'appliquent également aux règlements communaux de police des constructions (arrêt TF 1A.137/1999 du 23 novembre 2000 consid. 3a). Même si les communes disposent d'une autonomie protégée par la Constitution cantonale dans la délimitation des zones à bâtir et leur affectation, cette autonomie ne laisse pas place à une interprétation d'une norme du règlement communal de police des constructions qui irait à l'encontre de son texte ou de son but (arrêts TF 1P.543/2003 du 17 novembre 2003 consid. 2.3; TC FR 602 2016 129 du 30 mars 2017).

La question litigieuse en l'espèce est celle de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par "besoin objectivement fondé" en lien avec un agrandissement de bâtiment. Il n'est pas contestable qu'il s'agit-là d'une notion juridique indéterminée sujette à interprétation que le Tribunal revoit avec un plein pouvoir de cognition. Il serait toutefois contraire à l'essence de son contrôle juridictionnel qu'il rejette une interprétation soutenable de cette notion juridique indéterminée, en particulier lorsqu'elle porte sur des circonstances locales que les autorités chargées de la planification connaissent mieux. En revanche, il s'assurera que l'interprétation de cette notion dans le cadre du présent acte d'application ne sort pas du cadre fixé par la planification locale et cantonale supérieure. Pour ce faire, il y a lieu de s'inspirer du pluralisme pragmatique pour en rechercher le sens (cf. ATF 143 II 202 consid. 8.5; 142 II 80 consid. 4.1; 140 II 289 consid. 3.2; 139 II 49 consid. 5.3.1). Il convient cependant de rappeler que la commune est responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC) et dispose, dans ce contexte, d'une certaine autonomie. Les documents d'élaboration du

PAL ont donc un certain poids pour déterminer l'interprétation à donner aux dispositions de son RCU.

5.

5.1. Il appert de ce qui précède que l'interprétation de la notion de "besoin objectivement fondé" de l'art. 89 al. 2 RCU en révision opérée par la commune – et les recourants – diverge fondamentalement de celle du SeCA.

Dans le cas d'espèce, force est de constater que, même si l'on devait suivre l'interprétation de la commune, le projet ne pourrait pas être considéré comme conforme à la future réglementation pour les motifs qui suivent. Ainsi, la question de l'interprétation de la notion de "besoin objectivement fondé" de l'art. 89 al. 2 RCU peut en soi demeurer indéterminée et point n'est besoin d'instruire davantage la présente cause, notamment par la production des documents d'élaboration du PAL en cours de révision, respectivement du PAL en vigueur étant donné que cette notion y était déjà inscrite (cf. art. 37 al. 2 RCU relatif à la zone de ville I) et sur la façon dont elle a été appliquée depuis lors.

La commune explique que *"la notion de besoin objectivement fondé doit s'entendre de façon à ce qu'un tel besoin soit reconnu aux requérants démontrant la nécessité d'agrandir leur bâtiment, en vue de l'adapter aux standards de vie actuels et aux exigences en matière de construction, afin d'y garantir une habitabilité convenable"*. Il ressort de son préavis du 3 mars 2023 ainsi que de ses observations sur le recours du 6 octobre 2023 que la commune a retenu que les motifs invoqués par les recourants s'inscrivaient pleinement dans l'interprétation qu'elle faisait de son RCU, puisque le projet visait à adapter le chalet aux exigences actuelles en agrandissant les locaux réservés aux commodités, en créant des nouveaux espaces de rangement et d'autres destinés aux services (cave, poussette, etc.) et à la technique (local pour une PAC).

Or, en l'occurrence, une simple comparaison des plans n° 1 "implantation, canalisations et coupes" de l'état existant et n° 1 "implantation, canalisations et plans" du projet permet de constater que, contrairement à ce que laisse entendre la commune, le projet va bien au-delà d'une adaptation aux standards de vie actuels et aux exigences en matière de construction. En effet, comme déjà exposé ci-dessus (cf. consid. 4.2), le projet prévoit en particulier la création d'un appartement de deux pièces au sous-sol en lieu et place du studio existant et celle d'un appartement de 4.5 pièces à la place de l'appartement de 3.5 pièces existant au rez-de-chaussée. Les recourants ne prétendent pas, à juste titre, qu'un studio ou un appartement de 3.5 pièces ne correspondent pas à des standards de vie actuels. Or, le fait d'augmenter le nombre de pièces de certains logements existants, auquel s'ajoute encore une augmentation de la surface des autres pièces, ne peut à l'évidence pas être considéré comme une adaptation aux standards de vie actuels et aux exigences en matière de construction, ce d'autant plus que la situation existante du bâtiment apparaît, selon le SeCA et ce n'est en soi pas contesté par les recourants, conforme pour l'essentiel du point de vue des prescriptions en matière de salubrité, hormis en ce qui concerne une chambre d'un peu plus de 8 m² dans l'appartement existant au rez-de-chaussée (tout comme dans celui du premier étage) et le vide d'étage du studio. Bien au contraire, le projet présente, pour ce motif déjà, un caractère subjectif et ne saurait relever d'un besoin objectivement fondé au sens de l'art. 89 al. 2 RCU en révision, cela même en se basant sur l'interprétation opérée par la commune. Une solution contraire reviendrait à étendre de manière démesurée la volonté du législateur communal d'autoriser des adaptations aux standards de vie actuels et aux exigences en matière de construction et pourrait conduire *in fine* à vider de sa substance la notion de besoin objectivement fondé, en créant en outre une insécurité du droit et des inégalités de traitement basées sur les situations personnelles des propriétaires.

C'est le lieu de préciser que la situation du cas d'espèce diffère sensiblement de l'exemple mentionné par la commune, à savoir une demande de permis de construire pour l'aménagement d'une annexe extérieure, transformations intérieures et isolation de la toiture sur une parcelle située en ZRP I selon le PAL en révision, pour laquelle le SeCA avait donné son accord à l'effet anticipé des plans. En effet, il ressort du préavis du SeCA du 22 février 2023 que le projet en question avait "*pour but de proposer des conditions d'habitation adaptées aux standards actuels, par l'amélioration de l'éclairage naturel de la cuisine et l'aménagement d'un local sanitaire accessible [aux personnes à mobilité réduite]*". Cet agrandissement ne prévoyant semble-t-il pas d'augmentation du nombre de pièces de logements existants ne peut pas être comparé au cas d'espèce qui, comme exposé ci-dessus, ne se limite quoi qu'il en soit pas à une adaptation aux standards actuels.

Il résulte de ce qui précède que le projet litigieux n'est ainsi pas conforme à l'art. 89 al. 2 RCU en révision. Partant, c'est à juste titre que le SeCA a refusé de donner son accord à l'application d'un effet anticipé des plans et que, sur cette base, le permis de construire requis a été refusé. Certes, ainsi que le soulignent les recourants, l'approbation du PAL nécessitera encore du temps, tout comme le règlement d'éventuelles procédures judiciaires. Toutefois, dès lors que leur projet n'est pas conforme au futur plan, le refus d'octroyer l'effet anticipé des plans n'est pas constitutif d'une violation du principe de la proportionnalité ou de la garantie à la propriété. Enfin, pour être complet, il sied encore de souligner que la décision communale adoptant la révision de son PAL ne rend pas sans objet la question de l'effet anticipé des plans, contrairement à ce que laissent entendre les recourants (cf. art. 91 al. 1 LATeC qui prévoit que, 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; cf. également arrêt TC FR 602 2022 3 du 3 août 2022 consid. 5 et la réf. citée).

5.2. Le SeCA a encore relevé que des dispositions similaires prévues pour d'autres zones ont été contestées lors de l'examen préalable en raison de leur caractère imprécis et qu'il ne peut donc pas être exclu que l'art. 89 RCU soit remis en question dans le cadre de l'examen final de la révision du PAL. Dans ce contexte, il a admis qu'il ne faisait pratiquement aucun doute que le projet serait conforme dans le cas où des indices ou des règles constructives plus claires étaient ajoutés au RCU, précisant que tel ne semblait pas être actuellement l'intention de la commune.

Cela étant, les recourants ne peuvent tirer aucun avantage du fait que, selon le SeCA, avec l'introduction d'indices ou de règles constructives plus claires dans le RCU, leur projet serait conforme au futur plan. En effet, la commune a adopté la révision de son PAL récemment, laquelle comprend l'art. 89 RCU dans la teneur susmentionnée (cf. consid. 4.1). La procédure de planification n'est de loin pas encore close, puisqu'elle doit encore faire l'objet de l'approbation par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME). Or, il ne peut pas être préjugé que le RCU sera modifié par l'introduction d'indices ou de règles de construction tel que mentionné par le SeCA, de sorte qu'il ne saurait en être tenu compte dans l'examen de l'effet anticipé des plans. Par ailleurs, il n'appartient à ce stade pas non plus à la Cour de céans de se prononcer sur le bien-fondé du choix de la commune d'introduire une notion juridique indéterminée, en lieu et place d'indices, pour déterminer un agrandissement admissible dans la ZRP I. Il incombera à la DIME de se prononcer sur cet aspect, respectivement sur le caractère suffisamment précis et explicite de cette notion au sens de l'art. 80 al. 3 ReLATeC de telle façon qu'elle soit applicable, dans le cadre de la procédure d'approbation de la révision du PAL.

6.

Les recourants invoquent une violation du principe de l'égalité de traitement, motifs pris que plusieurs permis de construire ont selon eux été délivrés pour des projets comprenant des agrandissements sur la base du RCU en révision.

Force est de constater que les exemples auxquels se réfèrent les recourants ne concernent soit pas la ZRP I (rénovation et agrandissement d'une villa de trois appartements sur la parcelle nnn RF sise en zone résidentielle à faible densité; agrandissement d'une maison existante sur la parcelle ooo RF, d'abord affectée à la ZRP I puis à la zone résidentielle à faible densité au moment de l'octroi du permis de construire en décembre 2020), soit pas un projet d'agrandissement (édification d'une maison individuelle sur la parcelle ppp RF). Les situations évoquées par les recourants – se rapportant à des projets situés en zone résidentielle à faible densité, laquelle est soumise à un IBUS de 0.75, et à un projet de nouvelle construction – diffèrent donc du cas d'espèce, de sorte que ceux-ci ne peuvent rien en déduire.

Ce grief doit ainsi être écarté.

7.

Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté et la décision rendue le 13 juillet 2023 par la Préfète de la Sarine confirmée.

8.

Au vu de l'issue du recours, il appartient aux recourants qui succombent de supporter solidairement les frais de procédure (art. 131 s. CPJA). Les frais sont fixés à CHF 2'500.- et prélevés sur l'avance de frais prestée à concurrence du même montant.

Pour le même motif, il ne leur est pas alloué d'indemnité de partie.

(dispositif à la page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté.
- II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés avec l'avance de frais effectuée.
- 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 10 juillet 2024/vth/tki

La Présidente suppléante

Le Greffier