



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

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

602 2024 78

## **Arrêt du 24 février 2025**

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

#### **Composition**

Président : Johannes Frölicher  
Juges : Anne-Sophie Peyraud, Vanessa Thalmann  
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

#### **Parties**

**A.\_\_\_\_\_ SA, recourante**, représentée par Me Amédée Kasser,  
avocat

contre

**PRÉFECTURE DE LA SARINE, autorité intimée**

**COMMUNE DE B.\_\_\_\_\_, autorité intimée**

#### **Objet**

Aménagement du territoire et constructions – Construction d'une installation de communication mobile – Dérogation aux limites de construction à la route communale – Dérogation aux mesures de protection des boisements hors-forêts

Recours du 22 mai 2024 contre les décisions du 23 avril 2024 et du 31 mai 2022

## considérant en fait

A. La société A. \_\_\_\_\_ SA a déposé, le 26 octobre 2021, une demande de permis de construire (dossier FRIAC n° ccc) pour une installation de communication mobile sur l'art. ddd du registre foncier (RF) de la Commune de B. \_\_\_\_\_, sise E. \_\_\_\_\_, à F. \_\_\_\_\_. Cette parcelle, actuellement occupée par le restaurant G. \_\_\_\_\_, est classée en zone mixte selon le plan d'aménagement local (PAL) en vigueur. Le projet prévoit l'implantation d'un mât d'antenne de 30 mètres de hauteur, équipé des systèmes techniques nécessaires et d'antennes destinées aux technologies 3G, 4G et 5G. La réalisation de ce projet nécessite l'octroi de deux dérogations. La première concerne les mesures de protection des boisements hors-forêt, l'installation empiétant sur une haie protégée en vertu du règlement communal d'urbanisme (RCU). La seconde dérogation porte sur la distance à la route communale, le projet prévoyant une implantation à 6.95 mètres, en deçà des 7 mètres prescrits par la législation applicable. Les riverains ont été dûment informés de ces demandes de dérogations par courrier daté du 16 février 2022.

La demande de permis de construire a été mise à l'enquête publique par avis publié dans la Feuille officielle. Trois oppositions au projet ont été formulées, soulevant principalement des préoccupations relatives aux potentiels risques sanitaires.

La Commune de B. \_\_\_\_\_ a, pour sa part, émis un préavis défavorable le 31 mai 2022, refusant l'octroi des dérogations sollicitées. Elle a motivé ses décisions en invoquant l'incertitude entourant les risques liés à la technologie 5G et son devoir de protection envers ses citoyens.

Le 30 juin 2022, le Service des forêts et de la nature (SFN) a émis un préavis défavorable, jugeant insuffisantes les justifications présentées pour l'implantation de l'antenne au sein d'un boisement protégé. Pour leur part, le Service de la mobilité (SMo), la Commission des dangers naturels (CDN) et le Service de l'environnement (SEn) ont rendu des préavis favorables assortis de conditions, respectivement les 11, 12 juillet et 5 septembre 2022.

Se fondant sur le préavis négatif du SFN et de la commune, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu un préavis de synthèse défavorable le 30 septembre 2022.

En réponse aux préavis négatifs des services précités, la constructrice a complété son dossier le 6 mars 2023, en y versant une étude complémentaire "Nature et Paysage" réalisée par la société H. \_\_\_\_\_ SA. Cette étude prévoit un impact à une haie de type Galio-Fagetum. Selon ce rapport, aucun arbre de taille adulte ne doit être abattu pour la réalisation du projet. Seuls deux arbustes doivent être coupés. De plus, quelques branches et rejets de taille réduite (<10 cm) doivent aussi être élagués pour l'installation de l'antenne.

Suite à ce complément, le SFN a revu sa position, émettant un préavis favorable avec conditions, le 20 avril 2023. La commune a toutefois maintenu son préavis négatif le 30 novembre 2023.

B. Par décision du 23 avril 2024, la Préfète du district de la Sarine a refusé le permis de construire. Ce refus fait suite au préavis défavorable émis par la commune concernant, d'une part, la dérogation sollicitée relative à l'empiètement sur le boisement protégé et, d'autre part, le non-respect de la distance réglementaire à la route, l'antenne projetée devant être implantée à moins de 7 mètres de l'axe routier. La Préfète précise que, dès lors que la compétence de statuer sur la demande de dérogation relative aux boisements hors-forêt relève de son autorité, la "décision" communale en la

matière doit être requalifiée en préavis défavorable. Elle souligne cependant être liée selon le règlement topique par ce préavis, ce qui l'oblige à refuser la dérogation sollicitée. Concernant la dérogation relative à la distance à la route, la Préfète constate que la commune a formellement refusé son octroi par décision du 31 mai 2022. Par conséquent, elle ne peut que prendre acte de cette décision préalable, qui fait obstacle à la délivrance du permis de construire.

C. Par mémoire du 22 mai 2024, la constructrice interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision de la Préfète ainsi que contre les décisions communales de refus de dérogation. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, principalement à la réformation des décisions attaquées et à l'octroi des dérogations et du permis de construire sollicités. Subsidiairement, elle demande le renvoi du dossier à la Préfète pour nouvelle décision.

A l'appui de son recours, la recourante conteste la validité du refus de dérogation opposé par la commune, arguant d'une absence totale de motivation, ou, à tout le moins, d'une motivation reposant sur des considérations étrangères au but de la réglementation en cause. Elle précise que les motifs invoqués par la commune sont liés aux rayonnements ionisants de l'installation, et non aux justifications légitimes d'une limitation des distances à la route, telles que la sécurité du trafic, la garantie d'une visibilité suffisante, la prévention d'ombres excessives, la limitation des nuisances ou l'hygiène des bâtiments. La recourante reproche à l'autorité communale de n'avoir pas pris en compte l'emplacement choisi pour l'installation, précisément destiné à en minimiser l'impact visuel par sa proximité avec les arbres bordant la route. Elle insiste sur l'absence de mise en péril d'un quelconque intérêt public du fait de l'implantation à 6.95 mètres de l'axe de la route, sur le sommet d'un talus la surplombant. Elle relève en outre qu'aucune opposition n'avait été formée à l'encontre de l'octroi de cette dérogation spécifique.

Pour les mêmes raisons, à savoir la motivation déficiente de la commune, la recourante estime que le refus de dérogation aux mesures de protection des boisements hors-forêt doit également être annulée. Elle se réfère au préavis favorable du service spécialisé, lequel, selon elle, contient toutes les justifications nécessaires à l'octroi de la dérogation: le choix de l'emplacement serait motivé par des considérations d'intégration paysagère et la réalisation du projet n'impliquerait l'abattage d'aucun arbre adulte, seuls deux arbustes devant être coupés, avec l'élagage de quelques branches et petits rejets. La recourante conclut qu'aucun intérêt public ne s'oppose à l'octroi de cette dérogation.

D. Le 6 juin 2024, la Préfète fait savoir qu'elle n'a aucune observation à formuler concernant le recours.

A la même date, la commune déclare maintenir ses décisions de refus de dérogation. Elle réitère son opposition au projet, motivée par la proximité de l'antenne avec les habitations et les craintes exprimées par les habitants relatives à la technologie 5G. La commune réaffirme son devoir de défendre les intérêts des opposants.

E. Les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige.

## en droit

1.

Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours de la constructrice est recevable en vertu des art. 79 à 81, 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). Elle est atteinte par les décisions rejetant sa demande de permis de construire et les dérogations sollicitées, et peut manifestement se prévaloir d'un intérêt digne de protection à leur annulation ou à leur modification (art. 76 let. a CPJA). En outre, l'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

Il convient encore de préciser que, en application du principe de coordination, lorsque la préfecture notifie simultanément une décision de permis de construire, relevant de sa compétence, et une décision de dérogation communale, indispensable à la délivrance dudit permis, une voie de recours unique est ouverte auprès du Tribunal cantonal. Cette règle s'applique même si, en principe, les décisions communales sont soumises à un recours préalable devant le préfet (cf. not. arrêt TC FR 602 2023 144 du 4 décembre 2024 consid. 1).

2.

Selon l'art. 77 CPJA, l'autorité de recours revoit la légalité de la décision attaquée, ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'elle peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

3.

3.1. Selon l'art. 22 al. 1 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (cf. arrêt TF 1C\_18/2022 du 9 mai 2023 consid. 3.1.2).

Par le permis de construire, l'Etat vérifie ainsi 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 (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 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 (cf. arrêt TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1).

La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de propriété garanti par l'art. 26 de la Constitution fédérale 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.

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 concertés et sérieux qui en diminuent la valeur probante (cf. ATF 132 II 257 consid. 4; arrêts TF 1C\_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; TC FR 602 2020 49 du 25 août 2020 consid. 2.2).

3.3. Ni la législation cantonale ni les règlements communaux ne contiennent de dispositions spécifiques relatives à l'implantation d'antennes de téléphonie mobile. La jurisprudence a toutefois admis que de telles installations sont, en principe, conformes à l'affectation de tous les types de zones à bâtir, pour autant qu'elles présentent des dimensions raisonnables et s'intègrent harmonieusement dans le paysage (cf. arrêts TF 1C\_18/2008 du 15 avril 2008 consid. 3.1; TC FR 602 2011 113 du 4 octobre 2012 consid. 2b). Cette jurisprudence repose sur l'idée que les antennes de téléphonie mobile, en raison de leur fonction essentielle pour la communication, sont compatibles avec les différents types d'affectation des zones à bâtir, à condition de respecter certaines exigences en matière d'intégration paysagère.

En principe, les installations de téléphonie mobile destinées à la desserte du territoire construit doivent être implantées à l'intérieur des zones à bâtir (cf. ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n° 1473). Pour être conforme à l'affectation de la zone, une antenne de téléphonie mobile doit remplir deux conditions cumulatives. Elle doit d'abord être en rapport direct et fonctionnel avec le lieu où elle est installée. Cela signifie qu'elle doit répondre à un besoin de couverture du réseau mobile dans ce lieu précis. Elle doit ensuite desservir tout ou partie de la zone à bâtir dans laquelle elle est implantée. Elle ne doit donc pas être principalement destinée à la couverture d'autres zones. En outre, selon la jurisprudence, une installation de téléphonie mobile ne peut généralement pas être refusée au motif qu'elle ne correspondrait pas à un besoin réel de couverture du réseau mobile, ou qu'elle pourrait être placée sur un mât existant d'un autre opérateur, ou encore qu'il existerait d'autres sites d'implantation plus adaptés (cf. arrêts TF 1C\_419/2010 du 15 octobre 2010 consid. 5; TC VD AC.2023.0139 du 13 février 2024 consid. 3; AC.2024.0067 du 9 octobre 2024 consid. 4b).

Il y a lieu de préciser que, selon la jurisprudence, l'octroi d'une autorisation de construire une installation de téléphonie relève d'une tâche de la Confédération (cf. ATF 131 II 545 consid. 2.2).

#### 4.

4.1. En l'occurrence, la Cour constate que l'installation de téléphonie mobile projetée est située en zone à bâtir, respectant ainsi l'affectation de la zone. Son objectif s'inscrit dans le cadre de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC; RS 784.10), qui vise à garantir aux particuliers et aux acteurs économiques des services de télécommunication diversifiés, performants, de qualité et concurrentiels (art. 1 LTC).

Il ressort également de la carte de la couverture mobile de la constructrice que l'installation est destinée à combler un déficit de couverture avéré dans le secteur de F. \_\_\_\_\_, notamment pour la technologie 5G+. Elle a ainsi pour objectif d'améliorer la qualité du réseau de téléphonie mobile dans le quartier.

*(plan supprimé)*

Par conséquent, l'implantation de cette installation à cet endroit répond à un intérêt public, ce qui n'est pas contesté par les parties.

4.2. Le formulaire de requête inclut des demandes de dérogations concernant, d'une part, la distance à la route et, d'autre part, la protection des boisements prévue par le RCU. Le refus du permis de construire par la Préfète étant motivé par le rejet de ces demandes de dérogations, la Cour se doit d'examiner, en priorité, le bien-fondé des décisions communales y relatives.

4.2.1. Les dispositions exceptionnelles ou dérogatoires ne doivent pas nécessairement être interprétées restrictivement, mais selon les méthodes d'interprétation classiques. Une dérogation peut ainsi s'avérer indispensable pour éviter une application trop rigide de la réglementation ordinaire. En tout état de cause, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs qu'elle poursuit: l'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution conforme à l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas d'espèce. L'octroi d'une dérogation ne saurait toutefois devenir la règle, faute de quoi l'autorité compétente en matière de permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par sa pratique dérogatoire. Seul un cas particulier, où l'application stricte de la réglementation aboutirait à des solutions contraires à la volonté du législateur, peut justifier une dérogation. Pour cette raison, une dérogation ne peut être accordée si elle est contraire au sens et au but de la norme (cf. arrêt TF 1C\_196/2007 du 27 février 2008 consid. 5.3 et 5.4).

En droit cantonal, ces principes sont repris notamment à l'art. 148 LATeC, qui dispose que des dérogations aux dispositions de la loi et du règlement d'exécution ou aux plans et à leur réglementation peuvent être accordées, pour autant qu'elles soient justifiées par des circonstances particulières et qu'elles ne portent pas atteinte à des intérêts prépondérants publics ou privés (al. 1).

Dans ce contexte, le message n° 43 du Conseil d'Etat du 20 novembre 2007 accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions précise explicitement que le transfert de compétence au préfet, introduit avec la nouvelle LATeC, devait permettre de renforcer le principe selon lequel la dérogation doit rester l'exception. En effet, il est apparu dans la pratique que certaines communes avaient tendance à faire de la dérogation la règle lorsque les prescriptions de leur règlement communal d'urbanisme ne leur semblaient plus adaptées ou que leur application avait des effets non voulus initialement (p. 16 *ad ch.* 3.10; cf. ég. arrêt TC FR 602 2016 129 du 30 mars 2017 consid. 5a).

4.2.2. L'octroi d'une dérogation implique une pesée des intérêts entre, d'une part, l'intérêt public et les intérêts privés de tiers au respect des dispositions concernées et, d'autre part, l'intérêt du propriétaire à obtenir la dérogation. Une dérogation n'est admissible que lorsque la balance penche en faveur de la non-application de la réglementation générale (cf. arrêts TC FR 602 2024 30 du 29 novembre 2024 consid. 4.4.2. et 4.4.3; 602 2018 26 du 19 février 2019 consid. 3.2). Il en va également de la sécurité du droit. En effet, le cadre d'utilisation du droit de propriété doit être prévisible pour tous, afin que l'application des règles ne devienne pas discrétionnaire en soi. Il

convient de préciser que des motifs purement économiques, la recherche de la meilleure solution architecturale ou d'une utilisation optimale du terrain ne suffisent pas à justifier une dérogation (cf. arrêt TF 1C\_458/2011 du 29 février 2012 consid. 4.4). En revanche, l'autorisation dérogatoire se justifie lorsque l'application d'une prescription irait à l'encontre du but visé ou causerait au propriétaire un préjudice excessif (cf. ATF 117 Ib 125 consid. 6d; arrêt TC FR 602 2008 117 du 15 juin 2010 consid. 4b).

4.2.3. En l'espèce, la commune motive son refus d'octroyer les deux dérogations par l'incertitude entourant les effets d'une antenne de téléphonie mobile sur la santé et par son devoir de protéger ses habitants, et plus particulièrement les opposants, contre de potentielles atteintes.

Or, dans ses deux décisions de refus, la commune ne fait aucunement référence au contenu matériel de l'ancienne loi fribourgeoise du 15 décembre 1967 sur les routes (aLR; RSF 741.1) ou de la loi fribourgeoise du 5 novembre 2021 sur la mobilité (LMob; RSF 780.1), qui l'a remplacée au 1<sup>er</sup> janvier 2023, ni à celui des dispositions relatives à la protection de la nature, pas plus qu'elle ne procède à une quelconque pesée des intérêts en présence.

Une telle approche est en contradiction manifeste avec les principes énoncés précédemment. Elle revient à rendre les décisions communales discrétionnaires, car le but poursuivi par la commune à travers ce refus de dérogation est manifestement étranger aux objectifs poursuivis par le respect des distances à la route ou à ceux poursuivis par la législation sur la protection de la nature. Les questions relatives à la protection de la santé sont traitées par d'autres lois spécifiques (not. l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant, ORNI; RS 814.710), font l'objet d'un préavis cantonal distinct, et relèvent de la seule compétence de l'autorité d'examen du permis de construire, à savoir ici la Préfète. Il n'est pas acceptable que ces questions soient réintroduites, sous couvert de la législation sur les routes publiques ou de la protection de la nature, pour justifier un refus de dérogation.

Partant, pour ce motif déjà, il se justifie d'annuler les refus d'octroi d'une dérogation à la distance à la route et aux mesures de protection des boisements hors-forêt.

4.3. Pour des raisons d'économie de procédure, la Cour examinera néanmoins, à la lumière des dispositions légales pertinentes, si les dérogations sollicitées sont justifiées en l'espèce (cf. *infra* consid. 5 et 6).

5.

Le projet d'antenne est situé à proximité immédiate d'une haie protégée par la réglementation communale. La recourante a, de ce fait, déposé une demande de dérogation aux boisements hors-forêt.

5.1. Conformément à l'art. 22 de la loi fribourgeoise du 12 septembre 2012 sur la protection de la nature et du paysage (LPNat ; RSF 721.0.1), les mesures de protection des boisements hors-forêt incombent aux communes; leur entretien périodique reste cependant de la responsabilité des propriétaires des fonds concernés (al. 2). Les dérogations notamment aux mesures prises en application de l'al. 2 sont octroyées conformément à l'art. 20; les décisions y relatives sont toutefois délivrées par la commune (al. 3).

Selon l'art. 20 LPNat, lorsque, tous les intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, des dérogations aux mesures de protection

peuvent être accordées (al. 1). L'octroi des dérogations est subordonné à l'adoption de mesures particulières permettant d'assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement du biotope concerné; si, exceptionnellement, la reconstitution et le remplacement se révèlent impossibles, ils sont remplacés par le versement d'une somme d'argent d'un montant correspondant à leur coût présumable (al. 2).

Enfin, l'art. 18 al. 1 let. a du règlement fribourgeois du 27 mai 2014 sur la protection de la nature et du paysage (RPNat; RSF 721.0.11) prévoit que, lorsque la dérogation est liée à l'octroi d'un permis de construire, procédure et compétence sont régies par la législation sur les constructions; la demande de dérogation est jointe à la demande de permis, et la décision est prise par l'autorité compétente pour délivrer ce dernier. En outre, lorsque la demande de permis fait l'objet d'une procédure ordinaire, le préavis de la commune relatif à la demande de dérogation lie le préfet.

5.2. En l'occurrence, le projet d'installation de communication mobile est prévu à proximité de la haie arborescente (haie haute bordant la route), en limite de parcelle, pour des raisons d'intégration paysagère, la proximité d'arbres de grande taille permettant de réduire l'impact visuel de l'installation.

L'étude "Nature et Paysage" versée au dossier par la recourante, élaborée par H. \_\_\_\_\_ SA (rapport du 6 mars 2023), apporte des réponses aux interrogations qui avaient conduit le SFN à émettre un préavis défavorable le 30 juin 2022. Ce rapport présente une analyse structurée, détaillée et complète de la situation, prenant en compte la composition des espèces végétales, la faune présente et la fonction écologique de la haie. Il évalue l'impact de la phase des travaux, estimé à une surface de 30 m<sup>2</sup>, ainsi que les effets à long terme.

Il ressort notamment de cette étude qu'aucun arbre de taille adulte ne devra être abattu pour la réalisation du projet. Seuls deux arbustes devront être coupés et quelques branches et rejets de petite taille (inférieure à 10 cm) devront être élagués. Dans les deux à quatre années suivant l'installation, l'élagage de quelques branches de l'un des hêtres situés à proximité sera également nécessaire pour prévenir tout risque pour l'installation. De manière générale, l'entretien des arbres et arbustes autour de l'antenne se limitera à des élagages visant à éviter que des branches de trop gros diamètre n'endommagent les éléments sensibles de l'antenne ou à dégager l'échelle d'accès. Cette dernière sera toutefois placée du côté de la surface asphaltée et devrait donc être peu concernée par l'embroussaillage.

L'étude précise également que seule une petite surface de milieu naturel sera définitivement impactée (34 m<sup>2</sup>), sans conséquences significatives sur la flore ou la faune présentes, hormis des élagages raisonnés à faible impact. Il est même indiqué que le bilan écologique du projet est positif, compte tenu des mesures de compensation prévues.

Sur la base de ce rapport, le service spécialisé (SFN) a pu émettre un préavis positif sous conditions le 30 avril 2023.

Enfin, il convient de relever que la constructrice s'est engagée à mettre en œuvre des mesures de compensation.

5.3. Dans ces conditions, la commune ne pouvait refuser cette installation de téléphonie mobile, d'intérêt public et dont l'implantation à cet endroit précis est justifiée par des motifs de protection du paysage. La pesée des intérêts en présence – la nécessité d'assurer une couverture en réseau de téléphonie mobile, la volonté de minimiser l'impact visuel de l'installation et l'impact limité du projet sur l'objet protégé – doit conduire à l'octroi de la dérogation sollicitée.



Par conséquent, le refus de la dérogation aux prescriptions de protection des boisements hors-forêt doit être annulé et la dérogation accordée.

6.

La recourante demande à pouvoir construire à une distance de 6.95 mètres de la route communale au lieu des 7 mètres requis.

6.1. L'aLR est désormais abrogée et a été remplacée, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023, par la LMob. De jurisprudence constante, les projets de construction mis à l'enquête avant l'entrée en vigueur de la LMob, comme en l'espèce, restent toutefois soumis aux anciennes règles (cf. not. arrêts TC FR 602 2023 104 du 3 juin 2024 consid. 8.2; 602 2023 117 du 29 mai 2024 consid. 4.2; pour le raisonnement détaillé de la Cour, cf. arrêt TC FR 602 2021 183 du 24 janvier 2023 consid. 3.2).

6.2. Conformément à l'art. 115 al. 1 aLR, les limites de construction déterminent les limites au-delà desquelles des bâtiments, installations et autres ouvrages peuvent être construits de part et d'autre de la route. Pour les routes à une voie, comme c'est le cas en l'espèce de E.\_\_\_\_\_, la distance entre limites de construction est fixée à 14 mètres (art. 116 al. 1 let. a aLR), soit 7 mètres de part et d'autre de l'axe de la route. La Commune de B.\_\_\_\_\_ n'a prévu aucune exception dans son RCU, fondée notamment sur l'art. 117 aLR.

Selon l'art. 93 aLR, les fonds privés ou publics avoisinant la route ne doivent pas être dotés de constructions, d'installations, dépôts ou plantations susceptibles de créer un danger pour la circulation, ni être le lieu d'activités pouvant constituer un tel danger (al. 1). L'utilisation de ces fonds ne doit, notamment, pas restreindre la visibilité pour les usagers de la route et des accès, ni porter une ombre excessive sur la route, ni aggraver des nuisances pour les voisins (al. 2). Dans la mesure où les circonstances locales de sécurité le justifient, la Direction peut, sur préavis de la commune, fixer des conditions ou aggraver les règles prévues aux art. 93a à 114. Elle peut aussi ordonner la suppression d'une cause de danger existante (al. 3). Des dérogations peuvent être accordées, par la Direction pour les routes cantonales, par le conseil communal pour les routes communales, lorsqu'elles sont justifiées par des circonstances spéciales, qu'elles ne sont pas contraires à l'intérêt public et ne causent pas de préjudice aux voisins. Ceux-ci sont préalablement entendus (al. 4).

S'agissant plus spécifiquement d'une dérogation à la distance à la route, Il ne s'agit pas de permettre une utilisation optimale de la parcelle, mais bien de moduler la construction en fonction de besoins objectifs, qui, à défaut de dérogation, ne pourraient pas être satisfaits. Du moment que les buts assignés à la règle concernant la distance à la route sont respectés – visibilité suffisante, absence d'ombre excessive, limitation des nuisances (art. 93 al. 2 aLR) auxquels on peut ajouter l'éventuelle nécessité de garder une bande de terrain non construite en vue de l'agrandissement de la route – les circonstances spéciales de l'art. 93 al. 4 aLR peuvent aussi consister à permettre des aménagements utiles, qui, sinon, ne trouveraient pas leur place dans le projet de construction (cf. arrêts TC FR 602 2021 180 du 24 janvier 2023 consid. 3.1; 602 2021 55 du 1<sup>er</sup> novembre 2021 consid. 4).

6.3. En l'espèce, l'installation projetée consiste en un mât de 30 mètres de hauteur et une armoire technique, destinés à être implantés au nord du bâtiment du restaurant G.\_\_\_\_\_, au sommet d'un talus surplombant la route communale, à une distance de 6.95 mètres du centre de la chaussée. La route est bordée d'arbres, et une forêt se trouve de l'autre côté de la route.

Après examen des plans, la Cour estime que des circonstances objectives justifient l'octroi de la dérogation. Il convient de souligner que la dérogation porte sur la distance à la route d'une antenne de téléphonie mobile, installation répondant à un besoin d'intérêt public (cf. *supra* consid. 4.1). Les propriétaires de la parcelle ont donné leur accord et l'emplacement a été choisi afin de minimiser l'impact visuel du mât en le rapprochant d'arbres de taille conséquente (cf. *supra* consid. 5.2).

De plus, la dérogation demandée, de 5 centimètres (6.95 mètres à l'axe, au lieu de 7 mètres, cf. art. 116 al. 1 let. a aLR), est insignifiante et ne contrevient à aucun des objectifs justifiant l'instauration de distances minimales à la route. Le SMO a d'ailleurs émis un préavis favorable le 11 juillet 2022, ne relevant aucun problème lié au non-respect strict de la distance minimale dans le cadre du projet litigieux. Il faut ajouter à cela que les voisins ont été informés de la demande de dérogation, sans que cela ne suscite de réaction de leur part.

6.4. Dans ces conditions, la commune ne pouvait refuser l'octroi de la dérogation à la distance à la route. Par conséquent, la décision communale refusant l'implantation dans les limites de la distance à la route communale doit être annulée et la dérogation octroyée.

7.

Eu égard à ce qui précède, bien fondé, le recours doit être admis, et les dérogations à la distance à la route et aux mesures de protection des boisements hors-forêt sont octroyées.

Pour ce motif, il convient également d'annuler la décision de la Préfète du 23 avril 2024 et de lui renvoyer le dossier pour qu'elle rende une nouvelle décision, après avoir examiné l'ensemble des conditions requises pour l'octroi du permis de construire, y compris les oppositions, qui n'avaient pas été traitées en raison du rejet initial fondé sur le refus des dérogations précitées.

8.

8.1. Vu l'issue de la cause, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 131 et 133 CPJA). L'avance de frais d'un montant de CHF 3'000.- prestée par la recourante le 30 mai 2024 lui est restituée.

8.2. Ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts, la recourante, qui obtient gain de cause, a droit à une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA). Conformément aux art. 8 ss du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant. Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée.

En l'occurrence, la liste de frais produite par le mandataire de la recourante est établie sur la base d'un tarif horaire de CHF 450.-, ce qui n'est pas conforme au Tarif JA. Elle fait état de 7.75 heures de travail, ce qui est raisonnable, et ne mentionne aucuns débours. Il convient donc de réduire le tarif horaire à CHF 250.-/h (cf. art. 8 al. 1 Tarif JA) et de fixer le montant de l'indemnité à CHF 1'937.50 (7.75 x CHF 250.-/h), auquel il faut encore ajouter un supplément pour la TVA de 8.1 %, soit CHF 156.95. L'indemnité de partie est ainsi fixée à CHF 2'094.45. Compte tenu des

motifs pour lesquels le recours est admis, il se justifie de la mettre exclusivement à la charge de la Commune (art. 141 CPJA). Elle doit être versée directement au mandataire de la recourante.

**la Cour arrête :**

- I. Le recours est admis.
- II. La décision de la commune du 31 mai 2022 refusant la dérogation aux prescriptions à la distance à la route communale est annulée et la dérogation est accordée.
- III. Le refus de dérogation aux mesures de protection des boisements hors-forêts est annulé et la dérogation est accordée.
- IV. La décision de la Préfète du district de la Sarine du 23 avril 2024 est annulée et la cause lui est renvoyée pour nouvelle décision au sens des considérants, dont le traitement des oppositions.
- V. Il n'est pas perçu de frais de procédure. Partant, l'avance de frais de CHF 3'000.- prestée par la recourante lui est restituée.
- VI. Un montant de CHF 2'094.45 (dont CHF 156.95 de TVA à 8.1 %) est alloué à la recourante à titre d'indemnité de partie. Il est à verser à Me Amédée Kasser et mis à la charge de la commune.
- VII. 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 de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 24 février 2025/jfr

Le Président

Le Greffier-rapporteur