

# FR\_GERICHTE 602 2022 64 vom 15. März 2023

FR Kantonsgericht, 2023-03-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2022\\_64](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_64)

FR: FR\_GERICHTE 602 2022 64 du 15 mars 2023

IT: FR\_GERICHTE 602 2022 64 del 15 marzo 2023

## Regeste

Arrêt de la Iie Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

## Volltext

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) — Pouvoir Judiciaire PJ Gerichtsbehörden GB 602 2022 64 Arrêt du 15 mars 2023 Iie Cour administrative Composition Président : Johannes Frölicher Juges : Anne-Sophie Peyraud, Yann Hofmann Greffière : Magalie Bapst Parties A. \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Me Nicolas Maternini, avocat contre DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT, autorité intimée Objet Aménagement du territoire et constructions – Construction érigée sans droit en zone agricole – Rétablissement de l'état conforme au droit Recours du 11 février 2022 contre la décision du 11 janvier 2022 Tribunal cantonal TC Page 2 de 13 considérant en fait A. A. \_\_\_\_\_ est propriétaire de l'article bbb du Registre foncier (RF) de la Commune de C. \_\_\_\_\_. Selon le plan d'aménagement local (PAL), cette parcelle se trouve hors de la zone à bâtir. Il ressort de l'extrait du RF qu'un ancien four à pain (bâtiment ddd) y est implanté. B. Le 9 juillet 2011, le propriétaire a déposé une demande de permis de construire pour la mise en conformité de l'"entretien poussé des éléments extérieurs d'un ancien four à pain sans modification du volume et l'agrandissement de deux fenêtres". Le projet a été mis à l'enquête selon la procédure simplifiée le 22 juillet 2011. Le projet a fait l'objet d'une opposition. Le 21 juillet 2011, la commune a rendu un préavis favorable. Le 8 mai 2014, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a préavisé défavorablement la demande de mise en conformité des travaux d'entretien de l'ancien four à pain et de l'agrandissement de deux de ses fenêtres, au motif qu'elle ne remplissait pas les conditions de l'art. 24c de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Les autres services et instances consultés ont émis des préavis favorables, certains assortis de conditions. C. Par décision du 25 août 2014, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), devenue la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), a refusé de délivrer l'autorisation spéciale pour la mise en conformité des travaux précités, estimant que les conditions des art. 22 al. 2, 24 et 24c LAT n'étaient pas remplies. Par décision du 22 septembre 2015, se référant au refus de la DIME, la commune a refusé de délivrer un permis de construire pour la mise en conformité des travaux effectués. Ces décisions n'ont pas été attaquées. D. Par courrier du 11 octobre 2016, la DIME a informé le propriétaire qu'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit avait été ouverte à son encontre. Par courrier du 15 décembre 2016, le propriétaire s'est déterminé. En date du 23 janvier 2017, la DIME a procédé à une inspection des lieux en présence du propriétaire, d'un représentant de la commune et d'un représentant du Service de l'environnement (SEn).

A l'occasion de cette inspection, ont notamment été constatés: - la reconstruction d'un nouveau pavillon après la démolition complète de l'ancien four à pain; - la modification de l'aspect extérieur du bâtiment; - la création et l'agrandissement d'ouvertures; - l'aménagement d'une pièce à vivre et d'un espace kitchenette; - la création d'une mezzanine; Tribunal cantonal TC Page 3 de 13 - le raccordement à l'eau et à l'électricité; - la présence d'un déblai à proximité immédiate de la façade nord-ouest. Le 10 mars 2017, le SEN a indiqué que la construction n'était plus concernée par le respect des distances au ruisseau. Le 16 mars 2017, la commune s'est déclarée favorable à la tolérance du bâtiment, puisqu'il s'agissait selon elle d'un remplacement de l'ancien four à pain et non d'une nouvelle construction. Le 11 mai 2017, la Commission des dangers naturels (CDN) s'est prononcée dans le même sens. Par décision incidente du 15 mai 2017, la DIME a refusé de reconnaître la qualité de partie à l'opposant. Le 20 juillet 2017, la commune a indiqué qu'à sa connaissance, l'ancien four à pain avait été déclassé par le Service des biens culturels (SBC) et qu'elle avait toujours connu ce bâtiment en tant que poulailler. Le 24 juillet 2017, le propriétaire a indiqué avoir acquis la construction en 1985, laquelle a, à sa connaissance, toujours été utilisée comme un poulailler. Le 17 août 2017, le SBC a indiqué que le four à pain n'était ni recensé, ni protégé. Il a en outre estimé, au vu des photos en sa possession, que celui-ci avait été construit avant les années 1950. Le 18 août 2021, le propriétaire a transmis un dossier photographique actualisé de la construction. Il a en outre indiqué qu'il l'utilisait comme atelier. E. Par décision du 11 janvier 2022, la DIME a considéré que la construction ainsi que le déblai n'étaient pas légalisables au sens des art. 24 ss LAT, puisque ces installations ne pouvaient notamment pas être utilisées conformément à leur destination et n'étaient pas imposées par leur destination. L'autorité a en outre exigé le rétablissement total de l'état conforme au droit, mesure qu'elle estime proportionnée. F. Par mémoire du 11 puis mémoire ampliatif du 28 février 2022, A.\_\_\_\_\_ recourt contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. Il conclut – sous suite de frais et dépens – à titre principal, à la légalisation de la construction litigieuse, ainsi qu'à titre subsidiaire, à sa tolérance. Dans ses observations du 14 juin 2022, la DIME conclut au rejet du recours. Elle indique qu'il n'est pas possible pour le recourant d'obtenir la légalisation des travaux litigieux dans le cadre de la procédure de rétablissement de l'état conforme au droit, dès lors qu'elle a rendu sa décision de refus d'autorisation spéciale le 25 août 2014 dans le cadre de la demande de mise en conformité pour la construction litigieuse et que cette décision est entrée en force. Elle soutient par ailleurs que l'affectation actuelle et potentielle de la construction ne correspond pas à celle de la construction d'origine, de sorte que la dérogation au principe de la séparation des zones bâties et non bâties ainsi qu'à celle de la protection du paysage de la zone agricole ne peut être considérée comme mineure. Elle maintient en outre sa position selon laquelle le principe de la proportionnalité et celui de l'interdiction de l'arbitraire sont respectés. Dans un courrier du 14 juillet 2022 adressé au recourant, la commune atteste que le bâtiment était existant et qu'il était à l'origine affecté comme four à pain. Elle se réfère également à sa prise de position du 16 mars 2017 adressée à la DIME, dans laquelle elle attestait qu'il ne s'agissait pas Tribunal cantonal TC Page 4 de 13 d'une nouvelle construction. Par ailleurs, elle relève que l'existence de ce bâtiment et son intégration dans le paysage sont caractéristiques du patrimoine agricole bâti de la région. Dans ses contre-observations du 12 septembre 2022, le recourant réitère en substance son argumentation. G. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes

prescrits (cf. art. 79 à 81 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) par un administré directement touché par la décision litigieuse – 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. a CPJA. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. 1.2. Selon l'art. 77 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 en l'espèce. 2. 2.1. L'art. 167 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1) a la teneur suivante: "1 Lorsque le ou la propriétaire exécute des travaux sans permis ou en violation des plans, des conditions du permis ou d'une mesure de protection, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux. 2 Dans les cas visés à l'alinéa 1 et lorsque des constructions ou installations illégales sont déjà réalisées, le préfet impartit un délai convenable au ou à la propriétaire pour déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux effectués, à moins qu'une telle légalisation n'apparaisse d'emblée exclue. 3 Si le ou la propriétaire n'obtempère pas à l'ordre reçu ou si les travaux ne peuvent être légalisés, le préfet peut, après avoir entendu les personnes et les organes intéressés, ordonner, sans préjudice des sanctions pénales, les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages, la remise en état du sol. Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter. 4 Lorsque des travaux sis hors de la zone à bâtir ont été exécutés sans permis ou en violation du droit applicable en la matière, la Direction est compétente pour prendre les mesures prévues à l'alinéa 3." 2.2. Le recourant s'oppose au rétablissement de l'état de droit et demande la légalisation de la construction litigieuse. Il convient d'emblée de relever que le recourant a déposé une demande de permis de construire le 9 juillet 2011 pour la mise en conformité des travaux réalisés pour "l'entretien Tribunal cantonal TC Page 5 de 13 poussé des éléments extérieurs d'un ancien four à pain et l'agrandissement de deux fenêtres". Cette demande a fait l'objet d'une décision de refus d'autorisation spéciale de la DIME le 25 août 2014 et d'une décision de refus de permis du 22 septembre 2015, qui sont entrées en force de chose jugée, à défaut d'avoir été contestées. Dans sa décision du 11 janvier 2022, la DIME relève cependant que, lors de la vision locale du 23 janvier 2017, elle a constaté que le four à pain avait été démoli puis reconstruit en un pavillon et que d'autres travaux avaient été réalisés. Or, tous ces travaux n'étaient pas l'objet de la première demande de permis pour la mise en conformité de la construction. Elle a dès lors, dans la décision litigieuse, examiné la possibilité d'une légalisation de cette nouvelle construction. Par conséquent, quand bien même la question de la légalisation de "l'entretien poussé des éléments extérieurs d'un ancien four à pain et l'agrandissement de deux fenêtres" avait été tranchée de manière définitive par le refus du permis de construire sollicité, il convient, à l'instar de ce qu'a fait la DIME dans la décision attaquée, d'examiner la question de la légalisation de la démolition du four à pain puis de la reconstruction du pavillon ainsi que des autres travaux illégaux constatés lors de l'inspection locale du 23 janvier 2017 (cf. infra consid. 3), avant d'aborder la question de la remise en état des lieux (cf. infra consid. 4). 3. 3.1. 3.1.1. Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'art. 25 al. 2 LAT dispose que, pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. L'art. 16a al. 1, 1ère phrase,

LAT prévoit que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice, tandis que les art. 24 ss LAT fixent les exceptions admissibles hors de la zone à bâtir. 3.1.2. En l'occurrence, il n'est pas contesté que le recourant n'est pas agriculteur et que les travaux litigieux ne sont pas nécessaires à une exploitation agricole ni n'ont de vocation agricole, de sorte que ceux-ci ne sont pas conformes à l'affectation de la zone. Partant, il convient d'analyser si une autorisation exceptionnelle au sens des art. 24 ss LAT peut être délivrée. L'examen des conditions des art. 24a, 24b et 24d LAT peut d'emblée être écarté étant donné qu'il ne s'agit pas d'un changement d'affectation ne nécessitant pas de travaux de transformation (art. 24a LAT), qu'il n'est pas question d'une activité accessoire à une exploitation agricole (art. 24b LAT) et qu'il ne s'agit ni d'un bâtiment d'habitation agricole (art. 24d al. 1 LAT) ni d'une construction ou installation jugée digne d'être protégée (art. 24d al. 2 LAT). Seule l'application des art. 24, 24c et 24e LAT peut donc entrer en considération. Il convient partant de vérifier si les exigences fixées par ces dispositions sont remplies en l'espèce. 3.2. 3.2.1. Aux termes de l'art. 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur Tribunal cantonal TC Page 6 de 13 agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture (al. 3). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5). Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations sises hors de la zone à bâtir qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone à la suite d'un changement de réglementation. La garantie de la situation acquise ne profite ainsi qu'aux constructions érigées ou transformées de manière conforme au droit matériel en vigueur à l'époque (art. 41 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1; cf. ATF 127 II 209 consid. 2c). 3.2.2. Selon l'art. 42 OAT, une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel (al. 1, 1ère phrase). Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible (al. 2). D'après l'art. 42 al. 3 OAT, la question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances. Les règles suivantes doivent en tout cas être respectées: "a. à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 %, la pose d'une isolation extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant; b. un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant si les conditions de l'art. 24c, al. 4, LAT sont remplies; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % ni 100 m<sup>2</sup>, qu'il s'agisse de la surface

brute de plancher imputable ou de la surface totale (somme de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes); les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié; c. les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire." Selon l'art. 42 al. 4 OAT, ne peut être reconstruite que la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Le volume bâti ne peut être reconstruit que dans la mesure correspondant à la surface admissible au sens de l'al. 3. L'al. 3, let. a n'est pas applicable. Si des raisons objectives l'exigent, l'implantation de la construction ou de l'installation de remplacement peut légèrement différer de celle de la construction ou de l'installation antérieure. 3.2.3. D'après la jurisprudence, l'identité du bâtiment est maintenue lorsque les modifications projetées sauvegardent pour l'essentiel le volume et l'apparence de la construction et n'ont pas d'effets sensiblement nouveaux du point de vue de l'occupation du sol, de l'équipement et de Tribunal cantonal TC Page 7 de 13 l'environnement; les transformations doivent être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (cf. arrêt TF 1C\_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 3.3.1 et les réf. cit.). La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances (art. 42 al. 3, 1ère phrase, OAT). Tel est le cas lorsque la modification projetée sauvegarde dans ses traits essentiels les dimensions ainsi que l'apparence extérieure du bâtiment et qu'elle n'entraîne pas d'effets nouveaux notables sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement. La transformation doit être d'importance réduite par rapport à l'état existant de l'ouvrage (ATF 127 II 215 consid. 3a; 123 II 256 consid. 4; arrêt TF 1C\_480/2019 du 16 juillet 2020 consid. 4.1). La transformation envisagée doit en particulier respecter les limites chiffrées fixées par l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT. L'art. 42 al. 3 let. c OAT précise encore que "les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire". Cette dernière disposition s'inscrit dans la volonté d'éviter que les bâtiments habités de manière temporaire soient réaffectés, au titre de l'art. 24c LAT, à un usage d'habitation permanent. La démolition-reconstruction d'un bâtiment initialement habité de manière temporaire entraîne une modification importante de son utilisation, de même que l'installation d'un chauffage dans une construction jusque-là non chauffée ou le raccordement au réseau électrique d'une construction précédemment non raccordée (cf. arrêt TF 1C\_118/2018 du 12 mars 2019 consid. 2.4; Office fédéral du développement territorial, Rapport explicatif en lien avec la révision partielle de l'OAT, octobre 2012, art. 42 OAT, p. 10; cf. également MUGGLI, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 24c LAT n. 33). Pour déterminer si l'identité de la construction ou de l'installation est préservée, il s'agit de comparer son état au moment de l'attribution du bien-fonds à la zone de non-bâtir avec celui que vise à réaliser la demande d'autorisation de construire (cf. MUGGLI, art. 24c LAT n. 26). Des transformations partielles peuvent être effectuées d'un coup ou par étapes, pour autant que leur somme reste en deçà de la limite supérieure fixée par la loi, à savoir du point où l'identité de l'installation dans son ensemble n'est plus respectée (cf. MUGGLI, art. 24c LAT n. 28; cf. également arrêts TF 1C\_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.2; 1C\_480/2019 du 16 juillet 2020 consid. 4.1; 1C\_49/2019 du 11 novembre 2019 consid. 5 et les réf. cit.). Selon l'art. 42 al. 4 OAT, l'admissibilité d'un projet de reconstruction est examinée en fonction de l'état et de l'utilisation légale de cette construction avant sa destruction.

L'autorisation de reconstruire n'est envisageable que si la construction ou l'installation en question était, avant sa destruction ou démolition, encore utilisable conformément à sa destination. Pour qu'un bâtiment puisse être utilisé conformément à sa destination, il faut, entre autres, que les structures porteuses, les sols et le toit soient en majeure partie intacts (arrêts TF 1C\_125/2012 du 30 octobre 2012 consid. 2.3; 1A.76/1993 du 24 janvier 1994 consid. 4a et b; cf. également MUGGLI, art. 24c LAT n. 16). La destruction peut résulter des forces naturelles ou de la démolition de l'ouvrage, pour autant que cette dernière n'ait pas été la conséquence du rétablissement d'une situation conforme au droit (arrêt TF 1C\_497/2010 du 30 mai 2011 consid. 3.1). La protection de la situation acquise ne s'étend pas aux bâtiments en ruine, inutilisables et prêts à s'écrouler, ni aux utilisations périmées de longue date; il ne faut en effet pas que les ruines puissent être transformées en constructions nouvelles (arrêts TF 1A.250/2002 du 16 mai 2003 consid. 3.1; TC FR 602 2019 91 du 23 novembre 2020 p. 5; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, art. 24 n. 44; ZEN-RUFFINEN/GUY- ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 279). La garantie de la propriété ne confère au surplus aucun droit à réutiliser à des fins de construction un emplacement où ont déjà été érigés des ouvrages ou à conserver au-delà de sa durée de vie un ouvrage Tribunal cantonal TC Page 8 de 13 convenablement entretenu (arrêts TF 1A.250/2002 du 16 mai 2003 consid. 3.1; 1A.214/1992 du 10 mars 1993 consid. 6b). 3.2.4. En l'espèce, le recourant avance que la DIME a violé l'art. 24c LAT en retenant que la construction était une ruine puisque celle-ci a toujours été utilisée sans discontinuité. La DIME a considéré que les travaux de démolition et de reconstruction du pavillon à l'emplacement de l'ancien four à pain ne pouvaient pas être considérés comme conformes à l'art. 24c LAT en raison de l'état de délabrement avancé du bâtiment, lequel ne pouvait pas être exploité conformément à sa destination avant sa démolition. Elle a estimé, au vu des photographies en sa possession, qu'une partie des structures porteuses, ainsi que les façades et les fenêtres étaient très délabrées. Le tribunal retient, avec la DIME, qu'avant les travaux, le bâtiment en cause était extrêmement vétuste et délabré. Sur la base des photographies figurant au dossier, force est de constater que les structures porteuses du bâtiment étaient en très mauvais état et que certaines planches de bois constituant les façades manquaient ou risquaient de tomber. En outre, la toiture s'affaissait et menaçait de s'effondrer et les fenêtres étaient cassées. Il ressort ainsi clairement du dossier que les structures porteuses et la toiture de l'ancien four à pain n'étaient, en majeure partie, plus intactes avant la démolition de ce dernier. Par ailleurs, sur la base des informations fournies par le recourant lui-même, le tribunal considère qu'il a explicitement reconnu l'état délabré de l'ancien four à pain. En effet, dans sa demande de permis de construire pour la mise en conformité de la construction déposée le 9 juillet 2011, il est notamment indiqué que "les éléments de façade et de toiture sont dans un état de dépréciation avancé". De plus, dans sa décision du 11 janvier 2022, la DIME a exposé que la commune avait relevé "l'état de dépréciation avancé" de la construction avant sa démolition, élément qui n'a d'ailleurs pas été contesté par le recourant. Ce dernier invoque enfin les préavis favorables des différents services et instances consultés lors de la demande de permis de construire pour la mise en conformité de la construction et le fait que le four à pain était en mauvais état à cause du précédent locataire, qui n'aurait pas entretenu correctement le bâtiment. Ces préavis favorables ne changent rien au fait que la construction doit être qualifiée de ruine, au vu de l'état avancé de délabrement qu'elle présentait. De même, le conflit régnant entre le recourant et le précédent locataire de la construction n'a pas d'influence sur cette qualification. Au vu de ce qui précède, il apparaît

que la construction ne permettait manifestement plus une utilisation conforme à sa destination et que son utilisation ne répondait plus à un besoin. Cela étant, à supposer qu'il y ait eu un doute sur l'état de la construction, celui-ci n'aurait pas pu profiter à celui qui a lui-même décidé de détruire les moyens de preuve en procédant sans autorisation à une démolition-reconstruction (arrêts TF 1C\_125/2012 du 30 octobre 2012 consid. 2.3; 1C\_136/2009 du 4 novembre 2009 consid. 5.2). Dans ces circonstances, la construction ne saurait bénéficier de la garantie de la situation acquise prévue par l'art. 24c LAT. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner les autres conditions de l'art. 24c LAT. On peut malgré tout relever que l'identité de la construction n'a pas été respectée puisque, comme l'a constaté la DIME dans ses observations du 14 juin 2022, hormis le socle en béton, il ne reste rien de l'ancien four à pain. Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 3.3. 3.3.1. L'art. 24e al. 1 LAT prévoit que des travaux de transformation sont autorisés dans les bâtiments et les parties de bâtiments inhabités et conservés dans leur substance s'ils permettent aux personnes qui habitent à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des conditions respectueuses. L'exigence d'un bâtiment conservé dans sa substance vise à empêcher que des ruines ne soient transformées pour y détenir des animaux à titre de loisir (cf. arrêt TF 1C\_207/2015 du 9 septembre 2015 consid. 5; MUGGLI, art. 24e LAT n. 9). 3.3.2. En l'espèce, le recourant expose dans ses contre-observations du 12 septembre 2022 qu'il a réaménagé la construction et qu'il y détient des poules. Au vu des photographies produites à l'appui de ses contre-observations, il n'est pas contesté que le recourant a réaménagé un espace de la construction pour y détenir des poules. Cela étant, le tribunal ne peut que considérer que la construction litigieuse n'a pas été réalisée à cette fin, étant donné qu'elle a été transformée en une pièce habitable, puisqu'elle est notamment raccordée à l'eau et à l'électricité ainsi que pourvue d'un espace kitchenette. Une légalisation de la construction par le truchement de l'art. 24e LAT apparaît dès lors exclue, au péril sinon de conduire à un abus de droit. 3.4. 3.4.1. L'art. 24 LAT prévoit qu'en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT, lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination: il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2; 136 II 214 consid. 2.1). Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1; 129 II 63 consid. 3.1; arrêt TF 1C\_74/2018 du 12 avril 2019 consid. 2.1). 3.4.2. En l'espèce, le recourant fait valoir que l'emplacement de la construction litigieuse résulte de l'historique du lieu et soutient que la DIME n'a pas tenu compte du caractère historique du four à pain. Selon la jurisprudence, seuls des critères objectifs ayant trait à des motifs particuliers permettent l'implantation de constructions en zone agricole au sens de l'art. 24 LAT. L'emplacement historique d'une construction ne constitue pas un tel motif, qui ne peut entrer en considération que dans le cadre de la garantie de la situation acquise de l'art. 24c LAT. En

tout état et contrairement à ce qu'avance le recourant, le caractère historique du four à pain n'a aucunement été démontré. Au contraire, le contenu du courrier du SBC du 17 août 2017 indique clairement que "le four à pain n'est Tribunal cantonal TC Page 10 de 13 ni recensé, ni protégé". Cette constatation ressort également du portail cartographique du canton de Fribourg. De plus, quand bien même le bâtiment principal situé sur la parcelle du recourant est protégé, on constate qu'il n'y a pas de périmètre de protection ou de périmètre recensé relatif aux biens culturels dans cette zone. Le four à pain litigieux ne bénéficie donc d'aucune sorte de protection. Partant, c'est à juste titre que la DIME a considéré que la construction litigieuse ne pouvait pas être considérée comme imposée par sa destination. Dès lors que cette exigence n'est pas remplie, il n'y a pas lieu d'examiner la seconde condition de l'art. 24 LAT. 3.5. Partant, les travaux réalisés sans autorisation constatés lors de l'inspection locale du 23 janvier 2017 ne sauraient être légalisés. 4. 4.1. Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1 et 973 ch. 2.1; arrêts TF 1C\_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 8.1.1; 1C\_273/2017 du 20 juin 2018 consid. 2.1; MUGGLI, remarques préliminaires relatives aux art. 24 à 24e et 37a LAT n. 1 et 16; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, art. 1 LAT n. 14; BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, 2015, p. 74; cf. également art. 14 al. 2, 16 al. 1, 22 al. 2 let. a et 24 ss LAT). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4; arrêt TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c, in ZBl 2002 p. 364). Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé (arrêts TF 1C\_273/2017 du 20 juin 2018 consid. 2.1; 1C\_143/2015 du 13 novembre 2015 consid. 2.4). S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; 111 Ib 213 consid. 6b; arrêt TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c, in ZBl 2002 p. 364) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt TF 1C\_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1 et les réf. cit.). Une mesure de rétablissement de l'état de droit impose à l'autorité d'effectuer une appréciation circonstanciée de la situation, fondée sur le respect du principe de la proportionnalité (arrêt TC FR 602 2020 76 du 21 janvier 2021 consid. 2.2 et les réf. cit.). Le principe de la proportionnalité exige que la décision litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 142 I 76 consid. 3.5.1; 132 I 49 consid. 7.2 et les réf. cit.; cf. également GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 349). Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire Tribunal cantonal TC Page 11 de 13 reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 132

II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a; 111 Ib 213 consid. 6b et les réf. cit.). Même si un administré ne peut se prévaloir de sa bonne foi, il est en droit d'invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à un ordre de mise en conformité (ATF 123 II 248 consid. 4a). 4.2. C'est à la lumière des principes précités qu'il y a lieu d'examiner le bien-fondé de la décision litigieuse. Dans la présente occurrence, les dérogations à la règle ne sont pas mineures, tant s'en faut, puisque le recourant a notamment procédé à la démolition puis à la reconstruction de l'ancien four à pain, ainsi qu'à un aménagement intérieur tellement important qu'il rend la pièce habitable. Par ailleurs, les intérêts publics majeurs que constituent la préservation des zones non constructibles et la distinction fondamentale entre espace bâti et non bâti l'emportent sur l'intérêt du recourant à maintenir les travaux effectués qui ne sont pas conformes à l'affectation de la zone. Au demeurant, le recourant ne saurait se prévaloir de sa bonne foi. Il est en effet parfaitement incompréhensible qu'il ait pu faire fi de la nécessité de requérir un permis de construire pour procéder aux travaux litigieux. La démolition du four à pain et sa reconstruction, l'aménagement intérieur en une pièce habitable et les autres travaux réalisés sans droit constituaient à l'évidence des travaux nécessitant l'intervention préalable de l'Etat. On note dans ce contexte qu'il est notoire que des travaux de construction nécessitent une autorisation (cf. arrêts TF 1A.40/2005 du 7 septembre 2005 consid. 6.1.2; TC FR 602 2022 112 du 6 juillet 2022 consid. 4.2). C'est le lieu de souligner que, dans son courrier du 15 décembre 2016, le recourant a même expliqué avoir travaillé dans le domaine de la construction. Il résulte de ce qui précède que le recourant ne saurait valablement se fonder sur une simple information prétendument donnée par le syndic de la commune selon laquelle il était en droit d'effectuer la réfection du bâtiment, tant il est évident que les travaux réalisés illégalement ne constituent pas de simples travaux d'entretien. Il convient d'ajouter que, selon une jurisprudence récente, en zone agricole – contrairement à la zone constructible –, un propriétaire ne peut pas se prévaloir d'un droit acquis qui se fonde sur le simple écoulement du temps (cf. ATF 147 II 309). Partant, et contrairement à ce qu'invoque le recourant, la durée d'existence du bâtiment ne saurait être prise en considération dans la procédure de remise en état conforme au droit. Il sied encore de préciser qu'il y a lieu de distinguer la procédure pénale au sens de l'art. 173 LATeC de la procédure de rétablissement de l'état conforme au droit (cf. arrêt TC FR 602 2022 80 du 5 juillet 2022 consid. 5.4). En effet, ces deux procédures ne relèvent pas de la même autorité, le préfet n'étant pas compétent pour juger de la proportionnalité d'une mesure de remise en état conforme au droit. Par conséquent, il ne se justifie pas de prendre en compte l'issue de la procédure pénale pour évaluer la proportionnalité du rétablissement de l'état conforme au droit, comme semble le soutenir le recourant. L'allégation de ce dernier selon laquelle le préfet aurait renoncé à faire application de l'art. 173 LATeC est ainsi sans pertinence. Finalement, il n'existe pas de mesure moins incisive permettant de parvenir au même résultat. Notamment, le fait de tolérer exceptionnellement la construction n'est pas apte à préserver les intérêts publics tels que l'égalité devant la loi et l'ordre juridique et l'application uniforme de la loi, Tribunal cantonal TC Page 12 de 13 puisqu'elle créerait un précédent et mettrait à mal la sécurité du droit et le principe de la séparation des zones à bâtir de celles agricoles (arrêt TC FR 602 2022 80 du 5 juillet 2022 consid. 5.5). De plus, la proposition faite par le recourant de simplement débarrasser la kitchenette ou d'enlever les ouvertures n'atteint à l'évidence pas le même but dès lors que l'utilisation de la surface

agricole resterait impactée d'une manière sensible. A toutes fins utiles, ces considérations valent à l'évidence également pour le déblai. 4.3. La DIME n'a donc pas violé le principe de la proportionnalité en ordonnant le rétablissement de l'état conforme au droit. 5. 5.1. Manifestement mal fondé, le recours est rejeté. La décision attaquée est confirmée avec les précisions suivantes. Dès lors que le délai au 30 avril 2022 qui avait été imparti au recourant par la DIME pour procéder aux travaux de remise en état est désormais échu, un nouveau délai doit lui être imparti pour s'exécuter. Le ch. 2 du dispositif de la décision litigieuse est ainsi modifié dans le sens que le délai pour ce faire est fixé au 30 juillet 2023. 5.2. Il appartient au recourant, qui succombe, de supporter les frais de procédure conformément à l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, il n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). (dispositif en page suivante) Tribunal cantonal TC Page 13 de 13 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Le délai pour procéder aux travaux de remise en état conforme au droit est fixé au 30 juillet 2023. Pour le reste, la décision du 11 janvier 2022 est entièrement confirmée. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure ou de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 15 mars 2023/yho/mab Le Président : La Greffière :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.