

FR_GERICHTE 602 2024 166 vom 24. April 2025

FR Kantonsgericht, 2025-04-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_166

FR: FR_GERICHTE 602 2024 166 du 24 avril 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2024 166 del 24 aprile 2025

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 — Pouvoir Judiciaire PJ Gerichtsbehörden GB 602 2024 166 Arrêt du 24 avril 2025 IIe Cour administrative Composition Président : Johannes Frölicher Juges : Dominique Gross, Anne-Sophie Peyraud Greffier-rapporteur : Julien Delaye Parties A. _____ et B. _____, recourants, représentés par Me Christine Magnin, avocate contre PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA BROYE, autorité intimée DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT, autorité intimée Objet Aménagement du territoire et constructions – Construction hors zone – Mise en conformité – Refus de l'autorisation spéciale Recours du 19 septembre 2024 contre les décisions du 9 juillet 2024 et du 19 août 2024, dossier FRIAC no ccc Tribunal cantonal TC Page 2 de 10 considérant en fait A. A. _____ et B. _____ sont copropriétaires, chacun pour moitié, de l'art. ddd du registre foncier (RF) de la Commune de E. _____, secteur F. _____. Cette parcelle est située hors de la zone à bâtir selon le plan d'affectation des zones (PAZ) en vigueur. Un bâtiment, construit avant 1972, est érigé sur ce bien-fonds. Le 3 octobre 2023, les copropriétaires précités ont déposé une demande de permis de construire (dossier FRIAC no ccc) visant, d'une part, à légaliser des travaux exécutés sans permis de construire sur l'art. ddd RF et portant, d'autre part, sur la rénovation et la transformation de l'espace intérieur du bâtiment existant. Les travaux à légaliser consistaient en la coupe d'arbres, la création d'une route d'accès et d'une place en pavés filtrants, l'agrandissement de la véranda et du balcon à l'extérieur du volume, ainsi que diverses transformations intérieures. Les travaux nouvellement projetés concernaient le remplacement d'appareils sanitaires, l'installation d'un poêle et d'une nouvelle cuisine, et l'aménagement d'un escalier intérieur. Le projet a été mis à l'enquête publique dans la Feuille officielle (FO) no ggg. Il n'a suscité aucune opposition. Le 7 novembre 2023, la commune a préavisé favorablement le projet. Le projet a également recueilli les préavis positifs de la Section Agriculture de Grangeneuve et du Service de l'environnement (SEn). Ces préavis étaient toutefois assortis de réserves ou de conditions. En revanche, le Service des forêts et de la nature (SFN) a rendu un préavis défavorable le 21 novembre 2023, en raison notamment de l'abattage d'arbres protégés sans autorisation ni proposition de mesures de compensation. Le Service de l'énergie (SdE) a fait de même le 24 novembre 2023, au motif que le dossier était insuffisant. Le Service de la mobilité (SMo) s'est également opposé au projet, le 27 novembre 2023, invoquant des dimensions non réglementaires pour les places de stationnement ainsi que le caractère incomplet du dossier. Constatant notamment que le projet ne satisfaisait pas aux exigences posées par les services précités, la Direction du développement territorial, des

infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a informé les requérants, le 19 mars 2024, de son intention de refuser l'autorisation spéciale requise. Le 10 mai 2024, les requérants se sont déterminés et ont produit à cette occasion divers documents complémentaires. Sur la base des compléments produits au dossier, le SFN a émis un nouveau préavis favorable, avec conditions, le 6 juin 2024, tandis que le SMO a délivré un préavis favorable, sans conditions, le 12 juin 2024. Le SdE a toutefois maintenu son préavis défavorable le 7 juin 2024, le dossier restant incomplet. B. Par décision du 9 juillet 2024, la DIME a refusé l'autorisation spéciale. Elle a estimé que les conditions pour autoriser les travaux hors zone à bâtir, fondées notamment sur l'art. 24c de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) n'étaient pas remplies pour permettre les travaux. Elle a d'abord relevé que, si le bâtiment semblait être une habitation érigée entre 1960 Tribunal cantonal TC Page 3 de 10 et 1971 (mentionné comme maison de vacances construite en 1969 dans un avis de taxation de l'ECAB de 1971), aucun permis de construire, ni plans officiels relatifs à cette construction n'avaient pu être produits par les recourants. Or, selon la législation en vigueur à l'époque, de tels travaux nécessitaient une autorisation préfectorale. Partant, elle a considéré que la légalité même du bâtiment n'était pas démontrée. En outre, l'autorité a estimé que l'affectation et l'étendue de l'usage légalement autorisé du bâtiment au 1er juillet 1972 ne pouvaient être établies avec certitude sur la seule base de l'avis de taxation de l'ECAB et de photographies. Ces éléments ne suffisaient pas à prouver que le rez-de-chaussée et les combles étaient bien habitables à cette date déterminante. Au contraire, selon la DIME, des indices laissaient plutôt penser que seule la surface de l'étage (33 m²) était habitable à l'époque. Elle a relevé que, les propriétaires ayant procédé à des travaux sans permis, il ne lui était dorénavant plus possible d'établir avec certitude les faits antérieurs sur lesquels les droits invoqués (notamment pour un agrandissement) pouvaient se fonder. En conséquence, les surfaces des combles et du rez-de-chaussée ne pouvaient être prises en compte pour calculer un éventuel agrandissement de la surface habitable. L'autorité a ensuite constaté que les plans soumis révélaient un dépassement de 51 m² de la surface de plancher utile admissible pour un agrandissement au sens des dispositions applicables. Enfin, l'agrandissement et la fermeture de la terrasse/véranda, ainsi que la création de la route d'accès et de la place en pavés filtrants, constituaient une modification sensible de l'aspect extérieur, jugée incompatible avec les objectifs de protection du site hors zone à bâtir. Ces aménagements n'étaient en outre pas nécessaires pour assurer un confort usuel au bâtiment. Spécifiquement concernant la place de stationnement, l'autorité a ajouté qu'une telle surface minéralisée n'était pas nécessaire et qu'elle permettait le stationnement d'un nombre de véhicules plus élevé que ce qui serait autorisé par les directives applicables. Par décision du 19 août 2024, se fondant sur l'absence d'autorisation spéciale, le Préfet du district de la Broye a également refusé de délivrer le permis de construire pour les travaux litigieux. C. Par acte du 19 septembre 2024, les requérants interjettent recours auprès du Tribunal cantonal contre ces deux décisions. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à leur annulation et à ce que l'autorisation spéciale et le permis de construire leur soient délivrés. Subsidièrement, ils sollicitent le renvoi de la cause aux autorités intimées pour nouvelle décision au sens des considérants. À l'appui de leurs conclusions, les recourants contestent l'appréciation de l'autorité cantonale selon laquelle le rez-de-chaussée et les combles du bâtiment n'étaient pas des surfaces habitables au 1er juillet 1972 et que la construction initiale aurait été illégale. Ils se fondent, à cet effet, sur des avis de taxation de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) de 1971 et 2022 et sur des photographies antérieures aux

travaux pour démontrer le caractère habitable du rez-de-chaussée et des combles à l'époque. De plus, la légalité du bâtiment en question aurait été expressément confirmée par la DIME (à l'époque la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, DAEC) dans une décision du 2 août 2018 rendue dans le cadre d'une procédure de désassujettissement du bien-fonds au droit foncier rural. L'autorité intimée aurait ainsi failli à son devoir d'instruction en n'ayant pas consulté ses propres archives. Enfin, les contrats de vente de 2020 et 2022 ainsi que les données figurant au registre foncier établiraient la surface d'habitation initiale à 54 m², et non de 33 m² comme retenu par l'autorité. Sur la base de cette surface initiale de 54 m², les recourants estiment que l'agrandissement de la surface habitable résultant des travaux litigieux respecte les limites légales. Ils ajoutent que les Tribunal cantonal TC Page 4 de 10 travaux entrepris (agrandissement du rez-de-chaussée pour la véranda, escalier intérieur, création de murs et fenêtres, déplacement de la cuisine, installation d'un poêle à pellets) étaient justifiés par le changement d'affectation en résidence principale et nécessaires pour atteindre un niveau de confort et d'habitabilité conforme aux standards actuels. Selon eux, ces transformations préservent en outre l'identité essentielle du bâtiment. D. Par écriture du 4 octobre 2024, le Préfet du district de la Broye conclut au rejet du recours sans formuler d'observations particulières. La Commune de E. _____, par courrier du 10 octobre 2024, se réfère à son préavis antérieur et indique ne pas avoir d'observations additionnelles à formuler. Dans sa réponse du 28 novembre 2024, la DIME conclut également au rejet du recours, en renvoyant aux motifs de sa décision du 9 juillet 2024 et aux pièces du dossier. Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties. 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 selon les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 79 à 81, 114 al. 1 let. a et 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). L'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur ses mérites. 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, de même 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 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. En outre, 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 (art. 25 al. 2 LAT). En principe, l'autorisation n'est délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT). D'après l'art. 16a LAT, 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 (al. 1) ou qui servent au développement interne d'une exploitation agricole Tribunal cantonal TC Page 5 de 10 ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice (al. 2). Les art. 24 ss LAT fixent toutefois les exceptions admissibles hors de la zone à bâtir. 3.2. En l'espèce, l'art. ddd RF est situé hors de la zone à bâtir. Il n'est pas contesté que les recourants n'exercent pas d'activité agricole et que les travaux litigieux ne sont pas conformes à l'affectation de la zone agricole. Dès lors, il s'agit de déterminer si une

autorisation exceptionnelle au sens des art. 24 ss LAT peut être octroyée pour la mise en conformité des travaux déjà effectués et la réalisation des travaux nouvellement prévus. A cet effet, compte tenu de la nature du projet et du bâtiment en cause, l'examen des conditions des art. 24a, 24b, 24d et 24e LAT peut d'emblée être écartée, dès lors 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), qu'il ne s'agit ni d'un bâtiment d'habitation agricole (art. 24d al. 1) ni d'une construction ou installation jugée digne d'être protégée (art. 24d al. 2) et que le bâtiment n'est pas destiné à détenir des animaux (art. 24e LAT). Seule l'application de l'art. 24c LAT peut donc entrer en considération. Il convient partant de vérifier si les exigences fixées par cette disposition sont remplies en l'espèce.

4. 4.1. 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 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 agricole 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 de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5). L'art. 24c LAT règle ainsi les conditions auxquelles des modifications ou des agrandissements mesurés peuvent être autorisés pour des constructions et installations existantes situées hors de la zone à bâtir, qui étaient autrefois conformes à l'affectation de la zone mais ne le sont plus suite à un changement de la réglementation. La garantie de la situation acquise ne protège cependant que les constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement, c'est-à-dire conformément au droit matériel en vigueur au moment de leur réalisation (art. 41 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1; cf. ég. ATF 129 II 396 consid. 4.2.1; 127 II 209 consid. 2c), soit avant le 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 129 II 396 consid. 4.2.1). En revanche, l'art. 24c LAT n'est pas applicable aux constructions et installations qui ont été transformées ou érigées illégalement. Le fait qu'une telle construction, initialement illégale, ait pu être tolérée pendant une longue durée par les autorités, ou que son propriétaire actuel puisse se voir reconnaître par le Tribunal cantonal TC Page 6 de 10 prévaloir de sa bonne foi, ne la rend pas pour autant licite au point de pouvoir bénéficier du régime de l'art. 24c LAT. La tolérance administrative ou la bonne foi peuvent, tout au plus et selon les circonstances, faire obstacle à l'ordre de rétablissement de l'état conforme au droit, mais elles ne confèrent pas le droit d'obtenir une autorisation pour des travaux ultérieurs sur la base de l'art. 24c LAT (cf. arrêt TF 1A.190/2006 du 11 juin 2007 consid. 10.3).

4.2. Il s'agit ainsi d'examiner d'abord si le bâtiment litigieux a été érigé ou transformé légalement avant le 1er juillet 1972.

4.2.1. Dans le canton de Fribourg, la première législation spécifique en matière d'aménagement du territoire et des constructions est entrée en vigueur le 1er août 1962. Il s'agissait de la loi du

15 mai 1962 sur les constructions. Avant cette date, la loi du 22 novembre 1945 sur la police du feu et des constructions réglait l'essentiel des questions touchant la construction des bâtiments. Pour le surplus, la réglementation en vigueur applicable pour ces domaines était dispersée dans de multiples lois et arrêtés qui traitaient de façon fragmentaire l'un ou l'autre aspect touchant aux constructions, notamment la loi du 19 mai 1894 sur les communes et les paroisses, le code forestier du 9 mai 1954, ainsi que la loi d'application du 22 novembre 1911 du code civil pour le canton de Fribourg (cf. arrêt TC FR 602 2015 18 du 9 novembre 2015 consid. 3b). Avec l'entrée en vigueur de la loi du 22 novembre 1945 sur la police du feu et des constructions, le canton s'est doté de nouvelles règles en matière de police des constructions, principalement destinées à prévenir et à combattre les incendies suivant la nature et la destination des bâtiments (art. 16 ss). La loi a également introduit une nouvelle procédure d'autorisation. Selon son art. 28, aucune construction nouvelle, agrandissement, transformation ou réparation majeure ne pouvaient être exécutés sans le préavis du service cantonal du feu et des constructions et l'approbation du préfet. 4.2.2. Ainsi, en vertu de cette législation, le bâtiment considéré devait nécessairement faire l'objet d'une autorisation du préfet lorsqu'il a été construit entre 1960 et 1971, tant sous la loi de 1945 que sous celle de 1962. Or, il n'est pas contesté qu'une telle autorisation fait défaut dans les archives de l'Etat, de sorte qu'il convient de savoir si, sous l'angle de cette législation (cf. ATF 127 II 209 consid. 2b; 123 II 248 consid. 3a; arrêt TF 1C_139/2014 du 17 mars 2015 consid. 2.1), une autorisation pour un usage d'habitation aurait été accordée si elle avait été demandée à l'époque. 5. La DIME estime que la légalité du bâtiment ne peut être démontrée par les recourants au 1er juillet 1972. 5.1. Dans ce contexte, il convient de rappeler que, lorsqu'un immeuble sis hors d'une zone à bâtir, et donc susceptible d'être considéré comme un immeuble agricole, n'est pas approprié à un usage agricole ou horticole, l'art. 84 de la loi du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) permet au propriétaire de faire constater, par l'autorité compétente, que l'immeuble considéré n'est pas soumis au champ d'application de la LDFR. Différentes conditions doivent alors être remplies. Une de celles-ci veut que les constructions et installations qui ont été érigées sur la parcelle doivent l'avoir été de manière légale, que ce soit par le biais d'une autorisation au sens des art. 22 et 24 ss LAT, ou qu'elles aient été implantées avant l'entrée en force de cette loi, respectivement lorsque l'immeuble se trouvait dans une zone alors constructible (art. 24c LAT; cf. ATF 139 III 327 consid. 3.3; arrêt TF 2C_458/2021 du 2 décembre 2021 consid. 4.1). Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 II s'ensuit que la procédure en matière de droit foncier rural implique une décision en matière de droit des constructions (cf. arrêt TC FR 602 2023 147 du 7 novembre 2024 consid. 2.1). En effet, lorsqu'une demande en partage matériel, en morcellement ou en soustraction à la loi sur le droit foncier rural est soumise à l'autorité compétente en matière de droit foncier rural, l'art. 4a de l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural (ODFR; RS 211.412.110) lui impose de requérir une décision de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, décision dans laquelle sera examinée la légalité des constructions et installations présentes sur la parcelle en cause (cf. arrêt TF 2C_458/2021 du 2 décembre 2021 consid. 4.1). L'autorité d'aménagement du territoire approuve ou refuse l'utilisation hors zone à bâtir et crée ainsi la base en droit de l'aménagement du territoire pour la décision à rendre en droit foncier rural (cf. arrêt TF 2C_458/2021 du 2 décembre 2021 consid. 4.1; STALDER, in *Das bäuerliche Bodenrecht*, 2011, Vorbemerkungen zu Art. 61-69 n° 22). 5.2. En l'espèce, il ressort des pièces produites par les recourants qu'en date du 2 mai 2017, les anciens propriétaires de l'art. ddd RF, qui utilisaient déjà le bâtiment

aux seules fins d'habitation, ont adressé à l'autorité foncière cantonale (AFC) une requête de désassujettissement au droit foncier rural. Dans ce cadre, l'AFC a sollicité de la DIME (alors la DAEC) qu'elle statue sur la légalité de l'habitation existante. Par décision formelle du 2 août 2018, la DAEC a ainsi examiné dans quelle mesure, sous l'angle de la loi du 22 novembre 1945 sur la police du feu et des constructions et sous l'angle de la loi du 14 mai 1962 sur les constructions, une autorisation pour un usage d'habitation aurait été accordée si elle avait été demandée. Elle a statué ainsi: "qu'après échange avec le Service des constructions et de l'aménagement, la DAEC estime que si la requête d'autorisation de construire avait été faite en bonne et due forme, il est patent que celle-ci aurait été accordée, puisque la construction n'apparaît pas contraire aux prescriptions applicables à cette époque-là. que, partant, le bâtiment considéré doit être considéré comme légal; que, pour le surplus, s'agissant de l'affectation du bâtiment considéré, la DAEC considère, sur la base du rapport du 30 juin 2017 de l'AFC (cf. art. 46 al. 1 CPJA), que celui-ci n'est pas voué à un usage agricole". Il appert ainsi que l'autorité intimée, dans cette décision du 2 août 2018, avait déjà examiné la question de la légalité matérielle du bâtiment litigieux, qu'elle a "considéré comme légal" et qu'il ne faisait pas de doute qu'une autorisation aurait été octroyée si elle avait été sollicitée. Il est ainsi sans pertinence que les recourants n'aient pas apporté la preuve d'une autorisation formelle à l'époque. 5.3. Or, force est de constater que la décision attaquée du 9 juillet 2024 ignore totalement la décision précitée du 2 août 2018 et parvient même à une conclusion diamétralement opposée sur la question déterminante de la légalité initiale du bâtiment. Partant, l'autorité intimée a méconnu l'autorité de la chose décidée qui s'attachait à sa propre décision antérieure du 2 août 2018, par laquelle elle avait pourtant expressément constaté la légalité du bâtiment d'habitation. Il est en effet difficilement justifiable qu'à l'époque, elle a considéré que le bâtiment aurait été autorisé et que, désormais, elle fasse le reproche aux recourants de ne pas être parvenu à démontrer que tel aurait été le cas. Il lui suffisait en effet de consulter ses propres archives. Ce faisant, elle a donc également adopté un comportement contradictoire, contraire au principe de Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 la bonne foi (art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst.; RS 101) et à la confiance légitime que les propriétaires d'alors (et les recourants comme acquéreurs) pouvaient placer dans l'assurance formelle donnée en 2018 quant à la légalité du bâtiment. Partant, puisque la décision du 2 août 2018 constatait la légalité et l'affectation d'habitation (non agricole) du bâtiment, en tenant compte de son état résultant des modifications et rénovations effectuées jusqu'à cette date, l'autorité intimée était liée par ces constatations dans le cadre de l'examen de la nouvelle demande de transformation qui fait l'objet de la présente procédure sous l'angle de l'art. 24c LAT. 6. 6.1. 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 m², 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. 6.2. 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 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). 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, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 24c LAT no 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 no 28; cf. ég. arrêts TF 1C_480/2019 du 16 juillet 2020 consid. 4.1; 1C_49/2019 du 11 novembre 2019 consid. 5). Tribunal cantonal TC Page 9 de 10

Comme il n'existait encore aucune limite quantitative jusqu'en août 2000 sous le régime de l'art. 24 al. 2 aLAT, on peut imaginer que les limites définies à l'art. 42 al. 3 OAT aient déjà été atteintes dans le cadre d'agrandissements autorisés antérieurement à leur introduction. Dans de tels cas, aucun nouvel agrandissement n'est plus possible (cf. MUGGLI, art. 24c LAT no 34; arrêts TF 1C_776/2013 du 3 mai 2016 consid. 4; 1C_347/2014 du 16 janvier 2015 consid. 3.5). 6.3. Ceci étant, dès lors que l'entier de l'analyse de la DIME dans sa décision du 9 juillet 2024 repose sur la prémisse erronée que la légalité de la construction n'avait pas encore été décidée dans son état au 2 août 2018, son raisonnement relatif à l'application de l'art. 24c LAT doit nécessairement être repris ab ovo. En effet, il incombait à la DIME de statuer sur l'autorisation spéciale en tenant compte des effets de sa décision du 2 août 2018. Elle devait notamment examiner si les travaux de transformation et d'agrandissement entrepris et/ou planifiés par les recourants postérieurement au 2 août 2018 respectent les conditions de l'art. 24c LAT, en considérant l'état du bâtiment tel qu'admis comme légal en 2018 comme point de départ, et en vérifiant notamment si cet état avait ou non déjà épuisé les possibilités d'agrandissement mesuré offertes par l'art. 42 OAT. Or, la Cour constate que le dossier tel que transmis ne contient aucune trace des pièces de la procédure de désassujettissement au droit foncier rural menée devant l'AFC en 2017-2018, ni même de la décision subséquente de la DAEC du 2 août 2018 qui constatait la légalité du bâtiment et des travaux intervenus jusqu'à ce moment-là, de sorte que le Tribunal cantonal n'est pas en mesure de statuer sur ce point, étant précisé qu'il ne lui appartient pas, en tant qu'autorité de recours, de procéder à cette mesure d'instruction et de statuer en premier lieu sur la requête des recourants, compte tenu des éléments ignorés par l'autorité intimée. 7. Sur le vu de ce qui précède, le recours est bien fondé et doit être admis, sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par les recourants. La décision de la DIME du 9 juillet 2024 et la décision du 19 août 2024 du Préfet du district de la Broye, qui en découle, sont annulées. La cause est renvoyée aux autorités intimées pour qu'elles reprennent l'instruction de la demande de permis de construire et statuent à nouveau en particulier sur l'autorisation spéciale au sens des considérants. 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 2'500.- versée par les recourants le 30 septembre 2024 leur est restituée.

8.2. Ayant fait appel aux services d'une avocate pour défendre leurs intérêts, les recourants qui obtiennent gain de cause, ont 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 Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 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. La liste de frais produite par la mandataire des recourants n'a toutefois pas été établie conformément aux dispositions précitées. La fixation à forfait des débours, si elle est admise en matière civile, ne répond pas aux exigences du Tarif JA. En l'espèce, les débours ne sont pas démontrés et le montant forfaitaire réclamé de CHF 249.30 apparaît excessif au regard de l'activité déployée dans la présente procédure. Il convient de considérer qu'un montant de CHF 50.- paraît largement suffisant pour couvrir les frais effectifs engagés par la mandataire. En revanche, les opérations effectuées, correspondant à 18 heures et 45 minutes de travail, apparaissent raisonnables. Calculés au tarif horaire de CHF 250.-, les honoraires pour cette activité s'élèvent à CHF 4'687.50. Le total hors taxe s'élève ainsi à CHF 4'737.50. Le supplément pour la TVA au taux de 8.1 se monte à CHF 383.75. Partant, l'indemnité de partie due aux recourants est arrêtée à CHF 5'121.25. Conformément à l'art. 141 al. 1 CPJA, elle est mise à la charge de l'État de Fribourg. la Cour arrête : I. Le recours est admis et la décision du 9 juillet 2024 de la DIME ainsi que la décision du 19 août 2024 du Préfet du district de la Broye sont annulées. Partant, la cause est renvoyée aux autorités intimées pour instruction complémentaire au sens des considérants et nouvelles décisions. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. Partant, l'avance de frais de CHF 2'500.- versée par les recourants leur est restituée. III. Un montant de CHF 5'121.25 (dont CHF 383.75 de TVA à 8.1 %) est alloué aux recourants à titre d'indemnité de partie. Il est à verser à Me Christine Magnin et mis à la charge de l'État de Fribourg. 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 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 avril 2025/jfr/jud Le Président Le Greffier-rapporteur