

# FR\_GERICHTE 602 2025 10 vom 4. August 2025

FR Kantonsgericht, 2025-08-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2025\\_10](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2025_10)

FR: FR\_GERICHTE 602 2025 10 du 4 août 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2025 10 del 4 agosto 2025

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 4

novembre 2022 ainsi que procès-verbaux des inspections des lieux effectuées les 6 juillet et 29 septembre 2022). Par ailleurs, son mémoire démontre que cette dernière a parfaitement saisi la portée de la décision litigieuse. Au demeurant, le tribunal dispose en principe du même pouvoir de cognition que la DIME en fait et en droit; ainsi, dans l'hypothèse d'une irrégularité – non réalisée en l'espèce –, celle-ci aurait été réparée devant la Cour de céans. Partant, ce grief doit être écarté.

### E. 4.1

L'art. 167 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), qui a trait aux travaux non conformes, prévoit que 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 (al. 1). Dans les cas visés à l'al. 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 (al. 2). 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 (al. 3). 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 (al. 4).

### E. 4.2

En l'occurrence, la recourante conteste le rétablissement de l'état conforme au droit des agrandissements uniquement, à savoir celui de la chambre supplémentaire avec salle de bain et chauffe-eau, du réduit et du coin à manger. Il convient d'emblée de souligner que, par arrêt du

### E. 9

février 2024, le Tribunal cantonal a confirmé l'illicéité de ces aménagements et a exclu toute possibilité de légalisation. Ce jugement est entré en force, ce que la recourante ne

remet pas en question. Compte tenu de cette illégalité persistante et confirmée par décision, la DIME se devait, partant, de statuer sur le rétablissement de l'état de droit.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 11 5. 5.1. 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 loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700], FF 2010 959, p. 964 et 973; arrêt TF 1C\_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.1 et les références citées). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; arrêt TF 1C\_112/2023 du 15 décembre 2023 consid. 3.1.1). 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. 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 1C\_214/2024 du 7 mai 2025 consid. 4.1), ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (cf. arrêt TF 1C\_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1). 5.2. Une mesure de rétablissement de l'état de droit impose à l'autorité de procéder à une appréciation circonstanciée de la situation, fondée sur le respect du principe de la proportionnalité (cf. arrêts TC FR 602 2024 44 du 3 octobre 2024 consid. 3.2; 602 2020 76 du 21 janvier 2021 consid. 2.2). Ce principe 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 exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés compromis (cf. ATF 142 I 76 consid. 3.5.1; 150 I 106 consid. 7.1). 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 reconnaître la construction comme conforme au droit (cf. ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 4a; arrêt TF 1C\_209/2023 du 16 novembre 2023 consid. 3). 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 (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a; arrêt TF 1C\_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.1.1). Par ailleurs, un intérêt financier n'a généralement que peu de poids lorsque l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit est important (cf. arrêt TF 1C\_652/2022 du 7 mars 2024 consid. 3.3 et les références citées). 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 (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a). 6. C'est à la lumière des principes précités qu'il y a lieu d'examiner le bien-fondé de la mesure de rétablissement de l'état conforme au droit encore litigieuse concernant les agrandissements, à savoir la chambre supplémentaire avec salle de bain et chauffe-eau, le réduit et le coin à manger.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 11 6.1. En l'occurrence, et comme exposé au consid. 3.2 ci-dessus, l'autorité intimée a entendu la propriétaire, conformément à l'art. 167 al. 3 LATeC, avant d'ordonner la mesure. 6.2. S'agissant de la bonne foi de la recourante, la DIME a laissé ouverte la question, considérant que celle-ci demeurerait, quoiqu'il en soit, en droit d'invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à un ordre de remise en état. Compte tenu de l'ampleur de l'ensemble des travaux effectués, mais également en tant qu'ils concernent uniquement les agrandissements encore litigieux, il est difficilement admissible que la recourante ait pu ignorer la nécessité de devoir disposer d'une autorisation de construire pour leur réalisation, ce d'autant plus au vu de la situation particulière des parcelles en cause, lesquelles se trouvent dans un périmètre de protection de la nature selon le PAL, à l'intérieur d'un site marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, d'une réserve naturelle mise sous protection par le Conseil d'Etat fribourgeois et dans les inventaires des bas-marais et hauts-marais d'importance nationale. La recourante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient avoir agi de bonne foi au motif que ses aménagements auraient été réalisés au vu et au su des autorités. Il ressort au contraire du dossier que, dès que l'autorité intimée – seule compétente pour délivrer une autorisation spéciale de construire en zone agricole, nécessaire en parallèle au permis de construire – en a eu connaissance par l'intermédiaire du SFN, elle a engagé une procédure de remise en état. Même à supposer que les autorités aient fait preuve d'inaction pendant un certain temps, cela ne saurait être interprété comme une renonciation à agir. C'est le lieu de préciser que, contrairement à ce qui prévaut dans les zones à bâtir, l'obligation de rétablir l'état conforme au droit ne s'éteint pas après 30 ans s'agissant de bâtiments et installations érigés illégalement en dehors de la zone à bâtir (cf. ATF 147 II 309 consid. 4 et 5). Cela étant, même si une prescription de 30 ans s'appliquait également à la zone agricole, le délai ne serait en l'occurrence, quoiqu'il en soit, pas écoulé. En effet, si la recourante indique s'être installée définitivement dans le bâtiment en 1995, elle a cependant effectué des travaux d'agrandissement en 1999 ainsi qu'entre 2001 et 2005 et a procédé à différents travaux jusqu'en 2021 au moins. Or, d'après la jurisprudence, le délai de prescription – lorsqu'il s'applique – commence à courir seulement dès l'achèvement du bâtiment ou des parties litigieuses de celui-ci (cf. ATF 136 II 359 consid. 8.3; arrêt TF 1C\_280/2022 du 15 mars 2024 consid. 4.7.2 et les références citées). En outre, le fait que la recourante a conclu à plusieurs reprises des contrats LPN avec le SFN ne permet pas non plus de démontrer sa bonne foi. Ces contrats consistent en des contributions à la qualité du paysage et ont pour but d'indemniser les exploitants pour la gestion écologique de leur surface (cf. [www.fr.ch](http://www.fr.ch), Energie, agriculture et environnement, Agriculture et animaux de rente, Contrats LPN, consulté le 30 juillet 2025). Il s'ensuit que ces contrats ne relèvent pas de la compétence des autorités en charge de la police des constructions. Au contraire, ces contrats auraient dû interpeler la recourante, lui rappeler la situation particulière de ses parcelles en termes de protection du paysage et l'inciter à agir avec précaution, à tout le moins en procédant à des vérifications avant de réaliser les travaux entrepris. Au vu de ce qui précède, il est difficile d'admettre que la recourante puisse se prévaloir de sa bonne foi. Comme exposé ci-dessus, même dans un tel cas, un administré est en droit d'invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à un ordre de remise en état.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 11 6.3. Sous l'angle de l'intérêt public, il convient de renvoyer à ce qui a été précédemment exposé (cf. supra consid. 5.1). En effet, comme il a déjà été mentionné, la loi et la jurisprudence consacrent le principe de la séparation des zones à bâtir et des zones inconstructibles. Or, ce principe, de rang constitutionnel, répond à

un intérêt public fondamental. Il vise à préserver la zone non constructible de toutes constructions et affectations non conformes à sa destination. L'intérêt public à préserver la zone non constructible découle directement du principe de la séparation des zones. Cette séparation a pour but de garantir un équilibre entre les activités humaines et la protection de l'environnement, de la biodiversité et des paysages. Toute construction non conforme à cette vocation compromet cet équilibre et porte atteinte à l'intérêt public. C'est pourquoi, en règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent être supprimées. Elles ne peuvent être tolérées qu'à titre exceptionnel, lorsque l'écart par rapport au droit applicable est mineur et que l'intérêt public ne s'oppose pas au maintien de la construction. En l'espèce, compte tenu de l'ampleur des agrandissements encore litigieux réalisés par la recourante – à savoir l'ajout d'une chambre supplémentaire avec salle de bain et chauffe-eau, d'un réduit et d'un coin à manger, correspondant à une augmentation conséquente de la surface brut de plancher originale (dans tous les cas, largement plus de 60 %, que l'on se fonde sur les chiffres indiqués par la recourante ou par l'autorité intimée), ceci sans parler de la cabane de pêcheur et de son changement d'affectation en bâtiment d'habitation que tolère déjà généreusement la DIME et qui, faut-il encore le rappeler, ne peuvent pas être légalisés –, il ne s'agit nullement d'une dérogation mineure ayant un impact minime. Bien au contraire, l'importance de l'augmentation de la surface habitable démontre clairement que l'écart au principe de la séparation des zones est considérable. 6.4. La recourante invoque également ses intérêts privés, en grande partie financiers ou de commodité personnelle. La Cour considère que l'atteinte portée à l'intérêt public par ces constructions illicites justifie le préjudice que la remise en état pourrait causer à la propriétaire. En effet, les règles encadrant la délimitation de la zone à bâtir interdisant de construire hors de celle-ci répondent à une préoccupation fondamentale de l'aménagement du territoire. L'intérêt public ainsi protégé doit être qualifié d'important. Il prime sur l'intérêt privé, purement financier, du propriétaire qui s'oppose à la remise en état, même si ce dernier allègue des conséquences financières, telles que la perte de revenus locatifs liés à une activité agrotouristique, et des frais liés à la remise en état. La jurisprudence a maintes fois confirmé ce principe (cf. arrêts TF 1C\_482/2017 du 26 février 2018 consid. 2.6; 1C\_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3). De tels motifs financiers ne sauraient, à eux seuls, justifier une dérogation au principe d'inconstructibilité de la zone agricole. En outre, la recourante a bénéficié, pendant près de 20 ans (les travaux liés aux agrandissements s'étant achevés en 2005 selon les déclarations de cette dernière), des avantages procurés par les agrandissements encore litigieux, ce qui laisse supposer qu'une partie au moins de l'investissement initial a déjà été amortie. Concernant l'attachement particulier que la recourante porte au bâtiment, il ne saurait primer sur l'intérêt public susmentionné, ce dernier ayant le pas sur des considérations personnelles. Par ailleurs, il convient de souligner encore une fois que la recourante bénéficie déjà d'une large tolérance de la part de l'autorité intimée, qui lui permet de conserver la cabane de pêcheur ayant fait l'objet d'un changement d'affectation en bâtiment d'habitation et de continuer à l'habiter, alors même

Tribunal cantonal TC Page 10 de 11 que cette affectation est illicite comme constatée par décision de la DIME du 8 mai 2023, confirmée par arrêt du 9 février 2024 de la Cour de céans (602 2023 69). 6.5. Enfin, sous l'angle de la proportionnalité de la mesure de rétablissement de l'état de droit prononcée par l'autorité intimée, il n'existe pas de mesure moins incisive. D'ailleurs, la DIME a toléré la cabane de pêcheur et son changement d'affectation en bâtiment d'habitation, réalisés sans autorisation et ne pouvant pas être légalisés. Il n'y a pas lieu de tolérer exceptionnellement encore les agrandissements

litigieux puisqu'ils ne seraient pas aptes à préserver les intérêts publics précités et compromettraient gravement des principes fondamentaux tels que l'égalité devant la loi, la sécurité juridique et l'application uniforme du droit. Une telle tolérance créerait un précédent et remettrait en cause, comme considéré, la distinction claire entre zone constructible et zone agricole (cf. arrêt TC FR 602 2022 80 du 5 juillet 2022 consid. 5.5). Dans ce contexte, la Cour considère par ailleurs que le délai d'une année imparti à la recourante pour procéder aux travaux de remise en état apparaît raisonnable et suffisant. Ce délai tient compte équitablement tant de l'intérêt à rétablir dans les meilleurs délais la situation illégale – qui perdure depuis de nombreuses années – que de celui de la recourante qui dispose ainsi de suffisamment de temps pour planifier les travaux. Une prolongation de dix ans du délai pour la réalisation des travaux de remise en état telle que requise à titre subsidiaire par la recourante ne saurait en aucun cas être admise. En effet, un tel délai viderait l'obligation de remise en état de sens et reviendrait à tolérer pendant une période largement excessive des constructions contraires au droit, ce qui irait à l'encontre des intérêts publics à préserver précités et de l'objectif même du rétablissement de l'état de droit. Il porterait en outre atteinte au principe d'égalité de traitement vis-à-vis des autres propriétaires et risquerait de les inciter à se placer dans l'illégalité dans l'espoir d'une tolérance comparable.

7. 7.1. Au vu de ce qui précède, l'autorité intimée n'a pas violé le principe de proportionnalité en ordonnant le rétablissement de l'état conforme au droit de certaines des constructions illégales de la recourante. Manifestement mal fondé, le recours est rejeté.

7.2. Cela étant, le délai initialement fixé au 30 novembre 2025 (soit un an après le prononcé de la décision du 27 novembre 2024 de la DIME) pour la réalisation des travaux de remise en état a été de facto sensiblement raccourci par la présente procédure de recours; un nouveau délai de durée similaire doit être accordé à la recourante. En conséquence, le chiffre 2 du dispositif de la décision litigieuse est précisé en ce sens que le délai pour l'exécution des travaux de remise en état est prolongé au 31 juillet 2026. Elle est entièrement confirmée pour le surplus.

8. La recourante, qui succombe, supporte les frais de la présente procédure, fixés à CHF 2'500.- conformément à l'art. 131 CPJA et aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant versée le 14 février 2025.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 11 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Le délai pour procéder aux travaux de rétablissement de l'état conforme au droit est prolongé jusqu'au 31 juillet 2026. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà versée. III. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 4 août 2025/vth/mbe Le Président La Greffière-stagiaire

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