

FR_GERICHTE 602 2025 71 vom 24. Oktober 2025

FR Kantonsgericht, 2025-10-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2025_71

FR: FR_GERICHTE 602 2025 71 du 24 octobre 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2025 71 del 24 ottobre 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai et 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 de l'art. 141 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Le recourant, directement touché par les décisions refusant l'autorisation spéciale et le permis de construire, peut 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.

E. 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.

E. 3

Dans un premier grief d'ordre formel, le recourant soutient que la DIME a violé son droit d'être entendu en ne motivant pas suffisamment sa décision et en n'examinant pas ses arguments, notamment celui relatif à l'intégration paysagère de la palissade.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9

E. 3.1

Garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision (cf. ATF 145 I 73 consid. 7.2.2). Selon la jurisprudence, il suffit toutefois que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière que son destinataire puisse se rendre compte de sa portée et l'attaquer en connaissance de cause, étant précisé encore que la motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à la motivation de la décision est respecté, même si celle-ci est erronée (cf. arrêt TF 2C_41/2020 du 24 juin 2020 consid. 5.1.1).

E. 3.2

En l'espèce, contrairement aux allégations du recourant, la Cour relève que la décision de la DIME du 14 mars 2025 expose clairement les motifs du refus de l'autorisation spéciale. L'autorité y explique, en se référant aux dispositions légales topiques, pourquoi elle estime que le projet de palissade ne remplit pas les conditions des art. 24 ss LAT. Le recourant confond ainsi la garantie formelle du droit d'être entendu avec une simple divergence d'opinion sur le fond. Le fait que la DIME ne partage pas l'avis du recourant sur l'intégration paysagère de l'ouvrage ne signifie pas encore qu'elle n'a pas examiné ses griefs; cela signifie tout au plus qu'elle ne les a pas jugés déterminants. Or, la critique de cette appréciation relève de l'examen du litige sur le fond, et non d'un grief d'ordre formel. La motivation fournie était ainsi suffisamment claire pour permettre au recourant de la contester utilement, comme en atteste d'ailleurs son recours. Partant, le grief de violation du droit d'être entendu doit être écarté.

E. 4

Aux termes de l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. La procédure d'autorisation vise à contrôler, avant la réalisation d'un projet, sa conformité avec l'ensemble de la réglementation applicable.

E. 4.1

Selon une jurisprudence constante, la notion de "construction ou installation" est interprétée de manière très large. Elle englobe tous les aménagements durables et fixes, créés par la main de l'homme, qui exercent une incidence notable sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement, ou encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. L'exigence d'une relation fixe avec le sol n'exclut pas les constructions mobilières, pour autant qu'elles soient installées de manière non temporaire en un lieu déterminé (cf. ATF 123 II 256 consid. 3). Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 3a). Ont ainsi été qualifiés de constructions soumises à autorisation des clôtures et barrières, des jardins d'hiver, des vérandas ou des couverts servant de garage (cf. ATF 118 Ib 49; arrêt TF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 3). Un jardin potager ou de simples plantations ne sont en revanche pas des constructions au sens usuel du terme. La jurisprudence les assimile toutefois à des "installations" soumises à autorisation de construire, au même titre que les modifications apportées au terrain ou au paysage (clôtures, barrières, mares, étangs), lorsqu'ils atteignent une certaine étendue et modifient l'affectation du sol. La création d'un véritable parc paysager sur une surface auparavant libre, par exemple, comporte un impact important sur le paysage et constitue un changement d'affectation qui requiert un permis de construire, le caractère d'agrément devenant en effet prépondérant et excluant

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 durablement toute exploitation agricole (cf. arrêts TF 1A.77/2003 du 18 juillet 2003 consid. 3.3; 1A.36/2001 du 29 janvier 2002 consid. 3.2). Au niveau cantonal, l'art. 135 LATeC reprend cette définition extensive, en prévoyant que sont soumises à l'obligation d'un permis de construire toutes les constructions et installations conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime

d'affectation de celui-ci, en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, en chargeant les réseaux d'équipement ou en étant susceptibles de porter atteinte à l'environnement (al. 1). Ne sont pas soumises à l'obligation de permis les constructions et installations concernant notamment les routes et les améliorations foncières approuvées conformément à la législation spéciale à la suite d'une procédure d'enquête et d'opposition. Pour le surplus, le règlement d'exécution définit les objets dispensés de l'obligation de permis. (al. 3).

E. 4.2

En l'espèce, la Cour souligne d'entrée de cause que l'ouvrage litigieux, soit une clôture en palissade d'une hauteur de 1.90 m, constitue sans le moindre doute une "construction ou installation" au sens de l'art. 22 LAT et de la jurisprudence précitée. Par ses dimensions, sa nature opaque et son matériau, un tel ouvrage modifie en effet de manière sensible l'aspect extérieur du terrain et du paysage environnant. En introduisant un élément vertical et artificiel dans un paysage agricole, il porte atteinte à la perception du territoire et en fragmente l'espace. Son impact visuel est donc significatif. De plus, une telle clôture a une incidence directe sur l'affectation du sol, en matérialisant une appropriation d'une portion de la zone agricole. Au vu de ces éléments, l'existence d'un intérêt à un contrôle préalable ne fait aucun doute. Partant, c'est à juste titre que l'ouvrage a été soumis à une procédure d'autorisation de construire, en l'espèce en la procédure simplifiée.

E. 5.1

En ce qui concerne l'aménagement refusé, la DIME a considéré que le requérant ne remplissait pas les conditions d'une exploitation agricole au sens des art. 16 et 16a LAT. Cette appréciation, que le recourant ne conteste pas, n'est pas critiquable. C'est donc à juste titre que l'autorité a examiné la demande de légalisation à la lumière des dispositions dérogatoires générales pour les constructions hors de la zone à bâtir, soit les art. 24 ss LAT. Le recourant soutient que l'autorité a fait une fausse application du droit en n'admettant pas que la palissade litigieuse relevait de l'art. 24c LAT. Il estime en substance que l'ouvrage constitue une modification nécessaire à un usage d'habitation conforme aux normes usuelles et qu'il conduit à une meilleure intégration paysagère.

E. 5.2

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). Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (cf. art. 41 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire,

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 OAT; RS 700.1). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LEaux; RS 814.20), qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 147 II 309 consid. 5.4; 129 II 396 consid.

4.2.1; arrêt TF 1C_162/2019 du 25 novembre 2019 consid. 3.1). Dans ce cadre, le Tribunal fédéral a notamment jugé qu'on ne saurait tolérer le débordement de la zone à bâtir en zone agricole par l'aménagement de jardins privés et d'agrément (cf. arrêts TF 1C_10/2020 du 15 avril 2020; 1C_533/2015 du 6 janvier 2016 consid. 4.3).

E. 5.3

À titre liminaire, la Cour rappelle que l'objet du litige porte sur la clôture d'un jardin d'agrément sis en zone agricole. L'aménagement même d'un tel jardin privé dans ce secteur constitue un changement d'affectation du sol, dès lors que la surface concernée perd sa vocation agricole pour être dévolue à un usage récréatif. Or, la jurisprudence attache une importance fondamentale au principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4). Considéré comme un principe cardinal du droit de l'aménagement du territoire, son respect impose une approche particulièrement restrictive en matière de dérogations à l'inconstructibilité hors de la zone à bâtir.

E. 5.3.1

Soutenir dans un premier temps que l'édification d'une palissade d'une hauteur de 1.90 m constituerait un ouvrage nécessaire à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ne résiste manifestement pas à l'examen. La Cour ne décèle aucun élément au dossier qui irait dans le sens défendu par le recourant. Les arguments du recourant procèdent d'une méconnaissance des principes fondamentaux régissant la constructibilité en zone agricole. En effet, rien ne justifie l'implantation d'une palissade de cette dimension en lien avec le confort usuel d'une habitation, lequel doit être interprété de manière restrictive hors de la zone à bâtir. Le recourant ne peut pas non plus tirer argument de la Directive de la DIME du 28 février 2023 relative aux transformations partielles de bâtiments existants sis hors de la zone à bâtir (cf. Directive du 28 février 2023, consultable sur www.fr.ch > Territoire, aménagement et constructions > Permis de construire et autorisations > Constructions hors zone à bâtir, consulté le 23 septembre 2025). S'il est vrai que cette directive mentionne, à titre d'exemples d'aménagements pouvant être tolérés, les cabanes de jardin ou les places de stationnement, il ne saurait en être déduit par analogie qu'une palissade de 1.90 m doive également être autorisée. Le régime dérogatoire qu'elle institue est d'interprétation stricte. Au demeurant, la comparaison que le recourant tente d'établir entre la balustrade d'un balcon et une clôture de jardin est dénuée de pertinence. Les arguments tirés du confort ou de la protection de la sphère privée relèvent d'intérêts purement individuels qui, dans la pesée des intérêts, doivent céder le pas à l'intérêt public prépondérant qu'est la préservation du caractère non constructible de la zone agricole et du paysage.

E. 5.3.2

Il y a ensuite lieu de rappeler au recourant que le choix des matériaux employés pour un bâtiment agricole à proximité n'implique nullement qu'une clôture construite dans un matériau similaire s'intègre automatiquement au paysage. La présence d'un bâtiment agricole ne saurait légitimer, par analogie, toute autre construction érigée dans la même matière. Bien au contraire, l'art. 24c al. 4 LAT, en exigeant une "meilleure intégration dans le paysage", impose que la nouvelle construction améliore l'intégration du bâtiment d'habitation existant, et non qu'elle soit évaluée isolément. Or, une palissade de grande hauteur ne saurait améliorer l'intégration d'une maison. Le remplacement d'une haie végétale – fusse-t-elle composée de thuyas – par une structure artificielle de couleur anthracite constitue une dégradation manifeste du paysage et non une amélioration. Il est

dès lors insoutenable de prétendre que cette clôture contribuerait à une meilleure intégration. À

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 l'inverse, dite palissade constitue un ouvrage supplémentaire, dont la présence est contraire à l'objectif fondamental tendant à préserver la zone agricole de toute construction artificielle superflue. C'est ainsi à juste titre que la DIME rappelle qu'une clôture de type résidentiel constitue, par principe, une atteinte significative à l'identité de la zone agricole, laquelle se caractérise par son ouverture et sa perméabilité visuelle. De tels éléments, généralement associés à un usage privé non agricole, induisent une perception de lotissement et altèrent la lecture paysagère de l'espace rural comme le montrent les photographies ci-dessous, produites par le recourant dans le cadre de son recours. (images supprimées) La jurisprudence a d'ailleurs confirmé que les clôtures sont en principe prohibées en zone agricole, à moins qu'elles ne se révèlent indispensables à une exploitation, par exemple pour contenir du bétail, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce (cf. arrêt TC FR 602 2024 200 du 15 juillet 2025 consid. 5.2.3). L'implantation d'une palissade opaque de près de deux mètres de haut contribue à un effet de morcellement et de privatisation du paysage, contraire à l'esprit et au but de la LAT. L'argument du recourant consistant à invoquer la composition et l'état de l'ancienne haie de thuyas ne saurait également prospérer. Le remplacement d'une haie vive par une palissade artificielle ne constitue en aucun cas une mesure d'amélioration environnementale ou sanitaire. Si la haie se révélait problématique en raison de sa composition ou de son état (thuyas, malade, dangereuse), il appartenait au propriétaire d'y remédier par des mesures d'entretien appropriées, telles qu'une taille ou une coupe. Un tel état de fait ne justifiait en aucun cas son remplacement pur et simple par un ouvrage artificiel de près de deux mètres de hauteur. De même, le recourant ne saurait tirer argument de l'aspect prétendument négligé de l'ancienne haie pour qualifier la palissade d'amélioration; on ne peut se prévaloir de son propre manque d'entretien pour justifier une construction illicite. La démarche du recourant est en outre contraire au principe de la proportionnalité. Les objectifs qu'il poursuivait pouvaient être atteints par des moyens beaucoup moins attentatoires aux intérêts publics. Il lui était en effet parfaitement loisible de substituer aux thuyas une haie d'essences indigènes, solution à la fois conforme au droit, respectueuse du paysage et qui aurait permis de remédier à tous les inconvénients allégués. Le choix d'implanter une palissade relève ainsi, non pas d'une simple substitution, mais d'un changement de nature du dispositif de clôture qui rompt l'harmonie paysagère.

E. 5.3.3

Il est enfin sans pertinence que la palissade ne nuise ni à la sécurité routière ni à une éventuelle exploitation agricole. L'absence d'inconvénients ou de danger ne saurait impliquer en soi aucun droit de construire en dérogation au plan d'affectation. Par ailleurs, la Cour ne peut ignorer qu'autoriser un tel ouvrage créerait un précédent fâcheux, susceptible d'ouvrir la porte à une multiplication d'aménagements similaires et de compromettre, à terme, la vocation agricole et le caractère paysager de la zone.

E. 5.4

Partant, contrairement à ce qu'affirme le recourant, la DIME n'a nullement abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant l'autorisation spéciale. Sa décision, qui fait une application stricte mais correcte du droit, ne prête pas le flanc à la critique. Il s'ensuit qu'aucun élément ne permet de justifier l'aménagement litigieux au regard de l'art. 24c LAT.

E. 6.1

Il convient encore d'examiner si la palissade pourrait être autorisée en application de l'art. 24 LAT, qui permet, à des conditions très strictes, des constructions hors de la zone à bâtir dont l'implantation est imposée par leur destination.

E. 6.2

Sur ce point, la DIME a estimé que la palissade n'était pas imposée à cet endroit par sa destination, mais qu'elle était dictée par de simples raisons de commodité subjective. La Cour ne peut que confirmer cette appréciation. L'ouvrage litigieux n'est manifestement pas imposé par sa destination. Comme le rappelle la doctrine, les raisons liées aux souhaits personnels du requérant ne sont pas pertinentes au regard de l'art. 24 LAT. Cette exclusion ne relève pas d'un jugement de valeur sur les motivations du propriétaire, mais du simple constat que des raisons de convenance personnelle pourraient être invoquées dans la quasi-totalité des cas, vidant ainsi le principe de l'inconstructibilité hors zone à bâtir de sa substance (cf. RUDOLF MUGGLI, Commentaire pratique LAT, art. 24 LAT n° 9). Il s'ensuit que l'aménagement contesté ne peut pas non plus être autorisé sur la base de l'art. 24 LAT.

E. 6.3

Quant aux autres exceptions pour construire hors de la zone à bâtir, elles n'entrent manifestement pas non plus en ligne de compte, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un changement ne nécessitant pas de travaux de transformation (art. 24a LAT), d'une activité accessoire non agricole (art. 24b LAT), d'une construction ou installation digne de protection (art. 24d LAT) ou destinée à la détention d'animaux à titre de loisir (art. 24e LAT).

E. 7.1

Au vu de l'ensemble des considérants qui précèdent, la Cour s'estime suffisamment renseignée pour statuer en pleine connaissance de cause. Toute mesure d'instruction complémentaire s'avérerait superflue. Il s'ensuit que le recours, manifestement mal fondé, doit être entièrement rejeté. La décision du 14 mars 2025 de la DIME doit être confirmée. Partant, la décision de la commune du 31 mars 2025, en tant qu'elle se fonde sur le refus de l'autorisation spéciale, doit également être confirmée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner s'il convient ou non d'octroyer la dérogation à la distance à la route requise.

E. 7.2

Le recourant, qui succombe, supporte les frais de la procédure (art. 131 CPJA). Ceux-ci sont arrêtés à CHF 1'500.-, conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont compensés par l'avance de frais de CHF 2'500.-, versée par le recourant le 19 mai 2025. Le solde de CHF 1'000.- lui est restitué. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, par CHF 1'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais de CHF 2'500.- déjà versée. Le solde de CHF 1'000.- est restitué au recourant. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut

faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 24 octobre 2025/jud Le Président Le Greffier-rapporteur

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