

# FR\_GERICHTE 602 2025 73 vom 1. Oktober 2025

FR Kantonsgericht, 2025-10-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2025\\_73](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2025_73)

FR: FR\_GERICHTE 602 2025 73 du 1 octobre 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2025 73 del 1 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, par les propriétaires directement concernées par les refus de permis de construire et d'autorisation spéciale, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et 141 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). En outre, l'avance sur les frais de procédure ayant été versée en temps utile, 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 (let. a) ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée (let. b); cela signifie qu'elle peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

### E. 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. 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 1re phrase LAT prévoit que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 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.

### E. 3.2

En l'occurrence, il n'est pas contesté que les recourantes ne sont pas agricultrices et que les travaux dont la mise en conformité est demandée ne sont pas nécessaires à une exploitation agricole ni n'ont aucune vocation agraire, 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 pourrait être délivrée.

### E. 3.3

À titre liminaire, la Cour rappelle que, lorsqu'une construction a été érigée sans autorisation formelle, sa légalisation a posteriori n'est possible que si l'ouvrage est matériellement conforme au droit. Cette conformité s'examine, en principe, au regard du droit applicable au moment où les travaux ont été effectués, à moins que le droit applicable au moment où l'autorité statue ne soit plus favorable au propriétaire ou que des intérêts publics exigent une application des dispositions actuelles (cf. ATF 127 II 209 consid. 2b; 123 II 248 consid. 3a; arrêt TF 1C\_139/2014 du 17 mars 2015 consid. 2.1) En l'occurrence, le couvert à voitures a été réalisé en 1996, soit avant l'entrée en vigueur, le 1er septembre 2000, de la révision partielle de la LAT. Sous l'ancien droit, l'art. 24 aLAT soumettait toute dérogation hors de la zone à bâtir à des conditions très strictes, notamment à une dépendance imposée par la destination. La révision de 2000, avec l'introduction des art. 24a ss LAT, visait précisément à assouplir ce régime, notamment pour permettre la transformation de bâtiments agricoles ayant perdu leur vocation initiale en raison des mutations structurelles (cf. Message relatif à une révision partielle de la LAT du 22 mai 1996, FF 1996 II 485, p. 489 et 492). Le droit actuel se révélant ainsi plus favorable aux propriétaires, c'est au regard de celui-ci qu'il convient d'examiner si le couvert à voitures litigieux peut bénéficier d'une exception au sens des art. 24 ss LAT

### **E. 3.4**

À ce stade toutefois, l'examen des conditions des art. 24a, 24b, 24d et 24e LAT peut d'emblée être écarté, dès lors qu'il ne s'agit manifestement 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 LAT) ni d'une construction ou installation jugée digne d'être protégée (art. 24d al. 2 LAT) et que le bâtiment n'est pas destiné à détenir des animaux. Seule peut donc entrer en considération l'application de l'art. 24c LAT (consid. 4), voire celle de l'art. 24 LAT (consid. 5).

### **E. 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 en autoriser la rénovation, la transformation partielle, l'agrandissement mesuré ou la reconstruction, pour autant qu'elles aient été érigées ou transformées légalement (al. 2). Il en va de même des bâtiments destinés à l'habitation agricole et à l'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

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 5).

#### **E. 4.1.1**

Le champ d'application de l'art. 24c LAT est ainsi restreint aux constructions et installations sises hors de la zone à bâtir et 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 en

revanche 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). 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, qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 129 II 396 consid. 4.2.1; arrêt TF 1C\_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.1).

#### **E. 4.1.2**

En application de l'art. 24c LAT, l'art. 42 al. 1 OAT prévoit qu'une transformation doit être considérée comme partielle et un agrandissement comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation, ainsi que de ses abords, est respectée pour l'essentiel (al. 1 1re 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). 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 (al. 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 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). Les exigences valables pour l'agrandissement du volume visible du bâtiment sont en outre devenues plus élevées, ce qui s'inscrit dans la tendance visant à concentrer les agrandissements en particulier sur les volumes construits existants (cf. rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 22 août 2011, FF 2011 6533, p. 6540).

#### **E. 4.1.3**

La directive de la DIME du 2 juillet 2018 sur les transformations partielles de bâtiments sis hors de la zone à bâtir et devenus non conformes à l'affectation de la zone (état en 2023) précise, en particulier, la nature des constructions et installations qui peuvent être autorisées sous l'angle de cette disposition, sous réserve de la légalité du bâtiment principal, du respect pour l'essentiel de son identité et de ses abords, ainsi que des limites d'agrandissements prévus par l'art. 42 al. 1 et 3 let. b OAT. Les places de stationnement figurent dans la directive. Elles peuvent être considérées comme nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles à certaines conditions. La directive prévoit notamment que la création de places de stationnement peut être envisagée, en raison d'une place par tranche de 100 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher utile (SBPu), mais au minimum une par logement, s'il est démontré que leur réalisation à l'intérieur du bâtiment n'est pas possible pour des motifs objectifs. Les places de stationnement existantes doivent être déduites. Il est précisé, en outre, que les places peuvent être couvertes, pour autant que l'abri soit ouvert de toutes parts. S'il est accolé à une construction existante, toutes les faces, à l'exception de celles donnant contre la construction, doivent être ouvertes (cf. Directive précitée, ch. VI, p. 4).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9

#### **E. 4.2**

En l'espèce, le couvert à voiture a fait l'objet d'un permis de construire communal le 18 juillet 1996. Or, ce permis n'a jamais été accompagné d'une autorisation spéciale de

l'autorité cantonale compétente conformément à l'art. 25 al. 2 LAT. Selon la jurisprudence, un permis de construire délivré sans l'autorisation spéciale de l'autorité cantonale est nul (cf. ATF 131 II 21 consid. 3; arrêts TF 1C\_183/2018 du 22 juillet 2019 consid. 2; TC FR 602 2022 113 du 27 février 2023 consid. 4.2). Il s'ensuit que le couvert à voitures, fermés de trois côtés, n'a jamais été érigé conformément au droit matériel en vigueur à l'époque. Pour le seul couvert, les recourantes ne peuvent dès lors se prévaloir du régime de protection de l'art. 24c LAT. Cette disposition ne s'applique qu'aux constructions qui ont été érigées légalement et qui sont devenues ultérieurement non conformes à l'affectation de la zone, à la suite d'une modification de la législation ou des plans. Tel n'est manifestement pas le cas ici, puisque la parcelle était déjà située hors de la zone à bâtir au moment de la construction du couvert à voitures en 1996, ce que les recourantes ne contestent pas. Enfin, l'écoulement du temps ne saurait avoir pour effet de guérir le fait que le permis de construire initial est nul. Le Tribunal fédéral a en effet rappelé de manière constante qu'il n'existe pas de délai de prescription pour les constructions érigées hors de la zone à bâtir (cf. ATF 147 II 309 consid. 5.5). Le fait que l'ouvrage ait été construit en 1996 est donc sans pertinence pour juger de sa légalité actuelle.

#### **E. 4.3**

Au surplus, le couvert, fermé sur trois de ses côtés, contrevient manifestement à la directive de la DIME sur les transformations partielles des bâtiments existants sis hors de la zone à bâtir – soit en l'occurrence la maison d'habitation implantée sur la parcelle et bénéficiant des possibilités de transformations de l'art. 24c LAT. Cette directive, qui concrétise les conditions posées par l'art. 42 OAT, n'autorise la création de places de stationnement que sous la forme de couverts ouverts de tous côtés. Cette pratique administrative s'appuie sur la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui a déjà eu l'occasion de confirmer le refus d'une autorisation spéciale pour un ouvrage similaire en zone agricole (cf. arrêt TF 1C\_184/2022 du 7 octobre 2022 consid. 4). La Cour de céans a par ailleurs déjà jugé à plusieurs reprises que cette directive, en tant qu'elle prohibe les couverts à voitures fermés, est conforme au droit supérieur (cf. arrêts TC FR 602 2024 188 du 6 janvier 2025; 602 2021 28 du 9 août 2021). Dans ces circonstances, la Cour n'a aucun motif de ne pas appliquer strictement la directive précitée (cf. ég. arrêt TF 1C\_567/2021 du 23 janvier 2023). Il y a donc lieu de constater que le couvert à voitures, tel qu'il a été soumis à sa légalisation, c'est-à-dire fermé sur trois côtés, ne respecte pas les conditions matérielles du droit en vigueur.

#### **E. 4.4**

Les arguments des recourantes ne sont pas de nature à modifier cette appréciation. En particulier, s'agissant de l'argument tiré du RCU et de la nécessité de prévoir des places de stationnement pour une habitation, la Cour relève que la décision de la DIME n'est pas en contradiction avec ce principe. En effet, la directive cantonale admet la possibilité de places de stationnement en lien avec une habitation sise hors de la zone à bâtir. Elle en précise toutefois les modalités de réalisation, en n'autorisant que des couverts ouverts. Or, le refus de l'autorisation spéciale n'interdit en soi pas toute possibilité de stationnement sur la parcelle, mais uniquement la légalisation d'une structure fermée sur trois côtés. La mesure n'est dès lors pas disproportionnée et ne conduit pas, contrairement à ce que prétendent les recourantes, à les priver de toute possibilité

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 de stationner sur leur parcelle. Elle leur laisse en effet pleinement la possibilité de réaliser un aménagement conforme au droit, tel qu'un couvert

ouvert de tous côtés. De même, l'argument selon lequel la situation de l'immeuble dans un hameau et intégré dans un PHM justifierait une application assouplie de la directive doit être écarté. En dépit de ces qualifications urbanistiques spécifiques, la parcelle des recourantes demeure juridiquement colloquée hors de la zone à bâtir. Elle reste, par conséquent, soumise au respect strict du principe de la séparation du bâti et du non-bâti. Admettre une interprétation plus souple pour certaines portions de la zone agricole au seul motif qu'elles sont déjà partiellement construites viderait de sa substance ce principe et violerait l'égalité de traitement. Le RCU est d'ailleurs clair sur ce point, puisqu'il n'autorise dans les hameaux aucune nouvelle construction, à l'exception de celles qui sont conformes à la zone agricole ou dont l'implantation est imposée par leur destination. Les recourantes insistent sur leur bonne foi, la taille modeste du couvert, son intégration harmonieuse dans le paysage et l'absence d'opposition du voisinage et de problèmes de sécurité routière; ces éléments ne sont toutefois pas pertinents pour juger de la légalité matérielle de l'ouvrage. La question de savoir si une construction peut être autorisée est une question purement objective, qui se tranche au regard, ici, du droit en vigueur. Les considérations liées au comportement du propriétaire, à l'écoulement du temps ou à l'absence de nuisances peuvent, le cas échéant, jouer un rôle dans le cadre d'une éventuelle procédure ultérieure visant à ordonner le rétablissement de l'état conforme au droit, au stade de l'examen de la proportionnalité d'une telle mesure. En revanche, elles ne sauraient en aucun cas justifier la légalisation d'une construction qui est, et demeure, contraire au droit de l'aménagement du territoire.

#### **E. 4.5**

Partant, c'est à juste titre que la DIME a refusé d'octroyer une autorisation spéciale pour le couvert à voitures fermé sur trois côtés. Par conséquent, la commune était tenue d'en tenir compte et devait refuser le permis de construire litigieux.

#### **E. 5**

À titre subsidiaire, il convient d'examiner si le couvert à voitures pourrait être autorisé 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. 5.1**

L'art. 24 LAT régit les exceptions prévues hors de la zone à bâtir. Selon cette disposition, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations, ou pour tout changement d'affectation, en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, lorsque sont réunies deux conditions. D'une part, l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a). D'autre part, aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces conditions sont cumulatives (cf. arrêt TF 1C\_276/2021 du 17 mars 2022 consid. 4.1). 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 (p. ex., antenne de téléphonie mobile), des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol (p. ex., gravière, renaturation de cours d'eau) 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 que l'emplacement prévu est plus

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (cf. ATF 141 II 245 consid. 7.6.2; plus récemment, arrêt TF 1C\_434/2021 du 17 août 2022 consid. 3.1). 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). L'application du critère de l'art. 24 let. a LAT doit toutefois être stricte, dès lors que ce dernier contribue à l'objectif de séparation entre le bâti et le non-bâti (cf. ATF 124 II 252 consid. 4a; arrêts TF 1C\_434/2021 du 17 août 2022 consid. 3.1; 1C\_276/2021 du 17 mars 2022 consid. 4.1).

## **E. 5.2**

En l'occurrence, l'ouvrage ne répond manifestement pas à ces conditions. N'ayant aucune fonction agricole, sa construction ne serait admissible que si son emplacement hors de la zone à bâtir était dicté par des motifs techniques impératifs ou si l'ouvrage ne pouvait être admis dans la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Or, les recourantes n'établissent, ni même n'allèguent, qu'une de ces conditions serait réalisée. La Cour ne discerne pas non plus en quoi tel pourrait être le cas. Le souhait de disposer d'un couvert à voitures fermé sur trois côtés relève de la simple convenance personnelle et ne saurait justifier une dérogation au principe cardinal de la séparation stricte entre la zone à bâtir et la zone inconstructible (cf. MUGGLI, Praxiskommentar RPG, 2017, art. 24 LAT no 11).

## **E. 6.1**

Il résulte de l'ensemble des considérants qui précèdent que les griefs des recourantes doivent être écartés. C'est à bon droit que la DIME a refusé d'octroyer l'autorisation spéciale nécessaire à la légalisation du couvert à voitures. Cette autorisation constituant un prérequis indispensable, la commune était tenue de refuser le permis de construire. Par conséquent, le recours, manifestement mal fondé, doit être entièrement rejeté.

## **E. 6.2**

L'affaire étant jugée au fond, la requête tendant à l'octroi de mesures provisionnelles (602 2025 74) est devenue sans objet. La cause y relative est par conséquent rayée du rôle.

## **E. 7**

Il appartient aux recourantes qui succombent de supporter solidairement les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci sont fixés à CHF 1'500.- selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des 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 même montant versée par les recourantes le 12 juin 2025. Il n'est pas alloué d'indemnité de parties. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête : I. Le recours (602 2025 73) est rejeté. II. La requête de mesures provisionnelles (602 2025 74), devenue sans objet, est rayée du rôle. III. Des frais de procédure de CHF 1'500.- sont mis solidairement à la charge des recourantes. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà versée. 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 1er octobre 2025/jfr Le Président Le Greffier-rapporteur

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