



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

602 2023 57

Arrêt du 20 mars 2025

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Anne-Sophie Peyraud
Cornelia Thalmann El Bachary
Greffière : Magalie Bapst

Parties

A._____, **recourante**, représentée par Me Johanna Rusca,
avocate

contre

**DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES
INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE
L'ENVIRONNEMENT, autorité intimée,**

COMMUNE DE B._____, **autorité intimée**

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Permis de construire en zone agricole – Autorisation exceptionnelle – Pergola – Roulotte – Murs de soutènement – Garantie de la situation acquise – Fardeau de la preuve

Recours du 22 mai 2023 contre la décision communale du 18 avril 2023 et la décision de la DIME du 29 mars 2023

considérant en fait

A. A. _____ a déposé une demande de permis de construire en procédure simplifiée pour la mise en conformité de deux murs de soutènement, d'une pergola et d'une roulotte de jardin sur l'ancien art. ccc du Registre foncier (RF) de la Commune de B. _____ (secteur D. _____), actuellement art. eee RF, situé en zone agricole selon le plan d'affectation des zones (PAZ).

B. La demande de permis de construire a été mise à l'enquête publique en 2021.

Le projet n'a pas suscité d'oppositions.

Les services et instances de l'Etat consultés ont émis des préavis favorables, assortis de conditions.

Le 8 mars 2022, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a informé la requérante de son intention de préavisier défavorablement le projet. Il a en particulier relevé que l'écurie, la terrasse, la serre et les places de parc n'étaient pas au bénéfice d'une autorisation spéciale, ni d'un permis de construire. La requérante a ainsi été invitée à se déterminer et à indiquer la suite qu'elle entendait donner à la procédure.

L'intéressée s'est déterminée le 5 avril 2022.

C. Par décision du 29 mars 2023, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a refusé de délivrer l'autorisation spéciale.

Par décision du 18 avril 2023, la commune a refusé le permis de construire requis.

Par courrier du 10 mai 2023, la recourante a requis, auprès de la DIME, la reconsidération de sa décision.

D. Par mémoire du 22 mai 2023, A. _____ recourt en outre auprès du Tribunal cantonal contre la décision communale et la décision de la DIME, concluant - sous suite de frais et dépens - principalement, à la délivrance de l'autorisation spéciale et à l'octroi du permis de construire requis et, subsidiairement, au renvoi de la cause aux autorités intimées pour instruction complémentaire et/ou nouvelles décisions. Elle requiert en outre l'octroi de l'effet suspensif et la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur sa demande de reconsidération.

A l'appui de ses conclusions, elle invoque une violation de son droit d'être entendue, au motif qu'une inspection locale n'a pas été réalisée et que, suite à sa détermination du 5 avril 2022, il ne lui a pas été indiqué si sa demande de permis de construire devait être complétée ou modifiée. A cet égard et pour guérir cette violation, elle requiert que la Cour de céans procède elle-même à une inspection locale en présence de tous les services concernés. La recourante fait aussi valoir une violation du principe de coordination et du droit à la protection de la bonne foi, au motif que les démarches demandées par certains services de l'Etat, notamment l'agrandissement de l'écurie et les travaux de sécurisation contre le danger de crues, sont désormais considérées comme ne pouvant être légalisées, les travaux effectués présentant un caractère subjectif et n'étant pas imposés par leur destination. De plus, au moment où elle est devenue propriétaire de la parcelle, elle ignorait que d'éventuelles constructions non autorisées s'y trouvaient. Sur le fond, elle fait valoir la garantie de la situation acquise pour les différents objets remis en question. Elle soutient qu'il n'est pas possible de déterminer exactement leurs années de construction, mais avance qu'en 1988, un cabanon de

jardin inscrit au RF existait déjà à l'endroit actuel de la terrasse. Elle explique aussi que la pergola actuelle a été installée pour remplacer une pergola existante qui menaçait de s'effondrer. N'étant devenue propriétaire de la parcelle qu'en 2008, il ne peut pas lui être reproché de ne pas posséder les diverses autorisations spéciales octroyées, cette absence ne signifiant toutefois pas encore que les constructions ont été érigées contrairement au droit fédéral. Elle soutient enfin que l'écurie, la serre-tunnel, la pergola et la roulotte ont été aménagées pour détenir des animaux à titre de loisir et que ces éléments ainsi que les murs de soutènement sont imposés par leur destination, les seconds afin de prévenir une inondation.

E. Par courrier du 30 mai 2023, la Juge déléguée à l'instruction a spécifié à la recourante que son recours, dirigé contre l'autorisation spéciale de la DIME, a de par la loi effet suspensif.

Dans ses observations du 10 octobre 2023, la DIME conclut au rejet du recours. Elle conteste toute violation du droit d'être entendue de la recourante, considérant qu'une inspection des lieux aurait été inutile, au vu des pièces versées au dossier. Elle relève également que, le 8 mars 2022, le SeCA a invité la recourante à indiquer si elle souhaitait modifier ou maintenir en l'état sa demande de permis de construire, ce à quoi elle n'a pas répondu. Concernant la garantie de la situation acquise, la recourante ne démontrerait pas que les objets litigieux, à part l'écurie, bénéficient de cette garantie; elle avance même qu'ils auraient été érigés dans les années 1980, ce qui s'oppose à ce qu'elle puisse s'en prévaloir. Enfin, la DIME explique ne pas reprocher à la recourante sa mauvaise foi, mais qu'elle ne fait que constater que les conditions de l'art. 24 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) ne sont pas remplies.

Dans ses observations du 26 octobre 2023, la commune relève qu'à défaut d'autorisation spéciale de la DIME, elle ne pouvait que refuser le permis de construire requis. Elle recommande toutefois la délivrance de celle-là. Elle confirme être intervenue suite aux inondations sur la parcelle de la recourante, avec le Service des forêts et de la nature (SFN), afin de prévoir et de réaliser des travaux de protection contre les crues. Elle ajoute notamment que la réalisation d'un bassin de rétention est projetée, mais que ce dernier n'aura qu'un très faible impact sur les crues du ruisseau jouxtant la parcelle de la recourante et relève les caractéristiques du site, construit depuis de nombreuses années. La commune requiert enfin pour sa part également la tenue d'une inspection locale en présence des différents services cantonaux et la réalisation d'une étude hydrologique et hydraulique.

Dans ses contre-observations du 19 décembre 2023, la recourante campe pour l'essentiel sur sa position et maintient qu'une inspection locale était indispensable. Elle soutient avoir répondu aux questions du SeCA. En outre, selon elle, il n'est pas possible d'exclure que les installations ont été érigées avant 1972, de sorte qu'il n'est pas non plus possible de considérer qu'elles ont été érigées illégalement. En effet, des éléments de construction figuraient sur l'emplacement de l'écurie, de la terrasse et de la roulotte en 1955 déjà; selon le registre des bâtiments et des adresses du canton de Fribourg (RegBAFR), l'époque de construction de l'écurie et du cabanon de jardin date d'avant 1919. Elle explique aussi que les modifications des parcelles ne remontent qu'à l'année 1987 et que la majeure partie de sa parcelle actuelle se situait alors sur les anciens art. fff et ggg RF, raison pour laquelle il y a lieu de tenir compte des autorisations spéciales délivrées sur les trois parcelles, ce qui n'a pas été fait. Elle soutient enfin que les murs de soutènement sont nécessaires à l'endroit où ils ont été érigés, que l'écurie a été agrandie selon les instructions des services de l'Etat et que la place a été revêtue pour éviter les inondations.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par ces dernières à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits par la propriétaire concernée par le refus du permis de construire et de l'autorisation spéciale - l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile -, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), s'agissant de la contestation de l'autorisation spéciale, et de l'art. 141 al. 3 de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1) en ce qui concerne la contestation de la décision communale refusant le permis de construire pour un objet de minime importance situé hors de la zone à bâtir. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

3.

3.1. 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.

En application de l'art. 89 al. 4 du règlement cantonal du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC; RSF 710.11), la demande de permis doit contenir toutes les indications et tous les documents nécessaires à son examen, conformément aux directives édictées par la Direction. Celle-ci veille à ce que les exigences formelles requises pour la procédure simplifiée se limitent aux informations indispensables au traitement de la demande. Le Guide des constructions de février 2022, édicté en application de l'art. 89 al. 4 ReLATEC, prévoit que, pour la procédure simplifiée, il n'est pas nécessaire que toutes les exigences formelles de la procédure ordinaire soient respectées. Cela étant, le dossier de demande de permis de construire doit notamment contenir les fiches de requêtes ainsi qu'un plan de situation cadastrale qui contient toutes les informations et données nécessaires afin de pouvoir situer l'implantation du projet (VI. Procédure simplifiée).

Les autorités qui appliquent le droit de la construction sont en droit d'exiger des documents et pièces sans équivoque; il incombe aux administrés de déposer des dossiers de mise à l'enquête complets (arrêt TC FR 602 2020 121 du 13 janvier 2021 consid. 4.2). Par ailleurs, le Tribunal cantonal a relevé qu'il importe que la construction réalisée corresponde aux plans approuvés par le permis de construire. Pour des raisons évidentes de sécurité du droit notamment, une construction doit refléter

ce qui a été autorisé par le permis de construire (cf. arrêts TC FR 602 2023 9 du 9 octobre 2023 consid. 3.2; 602 2022 14 du 5 avril 2022 consid. 4.1; 602 2014 12 du 6 mars 2015 consid. 7c).

3.2. A titre liminaire, il y a lieu de souligner que la demande de permis de construire déposée par la recourante porte uniquement sur la pergola, la roulotte de jardin et les murs de soutènement, comme cela résulte aussi bien de la fiche de requête de permis de construire que du plan cadastral. Dans cette mesure et pour des raisons de sécurité du droit, la présente procédure ne peut porter que sur ces objets. Seuls seront ainsi examinés les griefs soulevés par la recourante en lien avec ces constructions, quand bien même la décision de la DIME évoque d'autres constructions/installations ne faisant pas l'objet de la demande de permis de construire litigieuse.

La Cour souligne toutefois qu'il appartiendra aux autorités compétentes d'examiner la conformité des autres installations évoquées par la DIME dans sa décision du 29 mars 2023 et par le SeCA dans son courrier du 8 mars 2022, à savoir l'agrandissement de l'écurie, la serre-tunnel, les places de parc et la terrasse, et, si nécessaire, d'exiger le dépôt d'une demande de permis de construire en vue de leur mise en conformité, respectivement d'ordonner le rétablissement de l'état conforme au droit si celles-ci ne pourront pas être légalisées.

4.

La recourante fait valoir une violation de son droit d'être entendue, au motif que le SeCA n'a pas réalisé d'inspection locale et qu'il n'a pas donné suite à son courrier du 5 avril 2022.

4.1. La jurisprudence a notamment déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.), en particulier, le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 218 consid. 2.3; 142 III 48 consid. 4.1.1; 141 V 557 consid. 3; 135 I 279 consid. 2.3; arrêt TAF A-8271/2015 du 29 août 2016 consid. 3.1.2). Le droit d'être entendu impose en outre à l'autorité de motiver clairement sa décision (ATF 134 I 83 consid. 4.1; 133 III 439 consid. 3.3; arrêt TF 4A_408/2010 du 7 octobre 2010 consid. 2.1; arrêt TAF A-5228/2016 du 25 avril 2017 consid. 3.2.1).

L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités). On rappellera que le refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 144 II 427 consid. 3.1.3; 141 I 60 consid. 3.3).

4.2. Bien qu'il soit de nature formelle, la jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu en instance inférieure puisse être réparée lorsque l'administré a eu la faculté de se faire entendre en procédure de recours par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.4; 134 I 331 consid. 3.1; 133 I 201 consid. 2.2 ; 130 II 530 consid. 7.3). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu (cf. ATF 126 I 68 consid. 2). Même si la violation du droit d'être entendu est grave, une réparation est également envisageable si le renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. L'allongement inutile de la procédure qui en découlerait est en effet incompatible avec

l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; arrêts TF 5A_897/2015 du 1^{er} février 2016 consid. 3.2.1; 5A_126/2018 du 14 septembre 2018 consid. 5). Sur ce dernier point, la jurisprudence précise que le droit d'être entendu n'est pas une fin en soi; il constitue un moyen d'éviter qu'une procédure judiciaire ne débouche sur un jugement vicié en raison de la violation du droit des parties de participer à la procédure, notamment à l'administration des preuves. Lorsqu'on ne voit pas quelle influence la violation du droit d'être entendu a pu avoir sur la procédure, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée, sous peine de prolonger inutilement la procédure (cf. arrêts TF 2P.20/2005 du 13 avril 2005 consid. 3.2; 6B_734/2016 du 18 juillet 2017 consid. 1.1 non publié *in* ATF 143 IV 308; 2C_759/2017 du 16 mai 2018 consid. 3.4).

4.3. En l'espèce, la DIME a estimé que les pièces versées au dossier étaient suffisantes pour lui permettre de rendre sa décision en toute connaissance de cause. En particulier, le plan de situation et le dossier photographique lui ont permis de comprendre les travaux réalisés et la situation des objets concernés. Ce grief se confond toutefois avec le grief de violation de l'obligation d'instruire, qui relève du fond; il sera examiné à la lumière des griefs d'ordre matériel soulevés par la recourante et tranché plus bas (cf. consid. 10).

Par ailleurs, le fait que le SeCA n'ait pas répondu au courrier de la recourante lui demandant si elle devait modifier sa demande n'est pas déterminant, dans la mesure où il a quoi qu'il en soit été donné suite à sa demande de permis de construire au travers des deux décisions rendues par la DIME et la commune, lesquelles ont pu être contestées devant la Cour de céans, qui dispose d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui des autorités inférieures. Une éventuelle violation devrait dès lors de toute manière être considérée comme réparée (cf. arrêts TF 1C_597/2014 du 1^{er} juillet 2015 consid. 3.6.4; TC FR 602 2021 28 du 9 août 2021 consid. 2.1; 602 2020 100 du 16 novembre 2020 consid. 2.2).

4.4. Il résulte de ce qui précède que ce grief doit être rejeté.

5.

La recourante reproche aux différents services et autorités d'avoir agi de manière contradictoire et estime qu'ils ont violé le principe de coordination prévu par la loi, s'agissant de la procédure relative à l'écurie et aux murs de soutènement. Elle se prévaut en outre de sa parfaite bonne foi.

En l'espèce, les arguments avancés par la recourante quant à sa bonne foi ne sont pas déterminants dans le contexte de l'octroi d'une autorisation de construire. En effet, la bonne foi ne peut pas remplacer l'autorisation spéciale. Elle peut uniquement être prise en compte quand il s'agit d'examiner s'il s'impose de procéder au rétablissement de l'état de droit (arrêts TC FR 602 2022 58 du 18 mai 2022 consid. 5.1; 602 2021 28 du 9 août 2021 consid. 4).

S'agissant de la violation de la coordination entre les services, force est de souligner, d'une part, que l'écurie ne fait quoi qu'il en soit pas l'objet de la présente procédure (cf. consid. 3 ci-dessus), de sorte que les reproches faits par la recourante à ce sujet ne sont pas pertinents. D'autre part, le recours étant admis concernant les murs de soutènement et la cause renvoyée aux autorités intimées pour instruction complémentaire et nouvelles décisions (cf. consid. 9 ci-dessous), ce grief devient sans objet.

La Cour constate en revanche que les autorités - eu égard au fait que d'autres installations semblent être critiquées par elles - auraient pu clairement définir pour lesquelles elles exigeaient le dépôt

d'une demande de permis dans le but de leur légalisation, respectivement pour lesquelles elles estimaient une telle procédure dénuée de chances de succès et l'introduction d'une procédure de rétablissement de l'état de droit nécessaire.

6.

Il sied dès lors d'examiner si c'est à juste titre que la DIME a refusé de délivrer l'autorisation spéciale pour la pergola, la roulotte et les murs de soutènement.

6.1. 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, 1^{re} phrase LAT prévoit que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice, tandis que les art. 24 ss LAT fixent les exceptions admissibles hors de la zone à bâtir.

6.2. En l'occurrence, il n'est pas contesté que la recourante n'est pas agricultrice et que les travaux envisagés ne sont pas nécessaires à une exploitation agricole, ni n'ont aucune vocation agraire, de sorte qu'ils 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.

6.3. A ce stade, l'examen des conditions des art. 24a, 24b et 24d LAT peut d'emblée être écarté, dès lors qu'il ne s'agit manifestement pas de changements 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 de bâtiments d'habitation agricole (art. 24d al. 1 LAT) ni de constructions ou installations jugées dignes d'être protégées (art. 24d al. 2 LAT).

Seule l'application des art. 24c et 24e LAT, voire de l'art. 24 LAT, peut donc entrer en considération.

7.

7.1. 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).

Le champ d'application de l'art. 24c LAT est 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 ainsi qu'aux constructions érigées ou transformées de manière conforme au droit matériel en vigueur à l'époque (art. 41 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1; ATF 127 II 209 consid. 2c), avant le 1^{er} 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 qui ont été transformées ou érigées illégalement, même s'il n'y a pas lieu d'ordonner le rétablissement de l'état conforme au droit

pour des raisons de proportionnalité, de prescription ou de péremption. Le fait qu'une construction illicite en zone agricole ait été tolérée pendant longtemps par les autorités et que le propriétaire soit dès lors protégé dans sa bonne foi n'impose pas l'application de l'art. 24c LAT et s'oppose tout au plus à une remise en état des lieux (cf. arrêt TF 1A.190/2006 du 11 juin 2007 consid. 10.3).

Lorsqu'une autorisation formelle faisait défaut au moment de la réalisation des travaux, une autorisation ne peut être octroyée dans la procédure de légalisation que si la construction n'est pas matériellement illégale. Cette question s'examine, en principe, selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués, sauf si le droit en vigueur au moment où l'autorité statue est plus favorable au propriétaire ou si 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).

Il ressort de la jurisprudence plus récente que cette pratique ne peut pas s'appliquer dans le domaine de la protection des eaux, de la nature, du patrimoine et de l'environnement, en raison d'intérêts publics impératifs (cf. ATF 135 II 384 consid. 2.3). Il en va notamment des modifications de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201), entrées en vigueur le 1^{er} juin 2011. Dans ce cas, les bâtiments situés dans l'espace réservé aux eaux qui ont été construits ou modifiés avant le 1^{er} juin 2011, sans permis de construire ou autorisation formelle, ne peuvent être légalisés et bénéficier de la garantie de la situation acquise que s'ils peuvent encore être autorisés aujourd'hui en vertu des dispositions de l'OEaux (cf. arrêt TF 1C_22/2019 du 6 avril 2020 consid. 8.2).

7.2. Selon la maxime inquisitoire, qui prévaut en particulier en droit public, l'autorité définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés; elle oblige notamment les autorités compétentes à prendre en considération d'office l'ensemble des pièces pertinentes qui ont été versées au dossier. Elle ne dispense pas pour autant les parties de collaborer à l'établissement des faits (arrêts TF 2C_1021/2013 du 28 mars 2014 consid. 5.2; 2C_416/2013 du 5 novembre 2013 consid. 10.2.2, non publié *in* ATF 140 I 68, mais *in* RDAF 2014 II p. 40; 2C_84/2012 du 15 décembre 2012 consid. 3.1, non publié *in* ATF 139 IV 137, mais *in* Pra 2013 n° 76 p. 559); il leur incombe d'étayer leurs propres thèses, de renseigner le juge sur les faits de la cause et de lui indiquer les moyens de preuves disponibles (ATF 128 III 411 consid. 3.2.1; arrêt TF 5A_762/2013 du 27 mars 2014 consid. 4.1), spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître (arrêts TF 1C_582/2012 du 9 juillet 2013 consid. 3.1; 2C_1007/2011 du 12 mars 2012 consid. 4.4; 1B_152/2008 du 30 juin 2008 consid. 3.2). En l'absence de collaboration de la partie concernée par de tels faits et d'éléments probants au dossier, l'autorité qui met fin à l'instruction du dossier en considérant qu'un fait ne peut être considéré comme établi, ne tombe ni dans l'arbitraire ni ne viole l'art. 8 CC (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1).

Plus spécifiquement, l'administration supporte en principe le fardeau de la preuve lorsqu'elle rend une décision au détriment de l'intéressé. En revanche, lorsque l'administré requiert un avantage de la part de l'Etat (en l'occurrence une autorisation de construire), il lui appartient de démontrer que les conditions en sont réalisées et de supporter les conséquences de l'échec de cette preuve (cf. ATF 140 II 248 consid. 3.5). L'art. 8 CC précité va dans le même sens puisqu'il dispose que chaque partie doit, si la loi ne prescrit le contraire, prouver les faits qu'elle allègue pour en déduire un droit (arrêt TF 1C_2/2020 du 13 mai 2020 consid. 3.1).

7.3. Est litigieuse, en l'espèce, la question de savoir si la pergola et la roulotte peuvent bénéficier de la garantie de la situation acquise, au motif qu'elles auraient été légalement érigées à la date

déterminante du 1^{er} juillet 1972. Il sied d'emblée de préciser que, pour bénéficier de la garantie de la situation acquise, il faut non seulement que la construction ait été érigée légalement avant 1972, mais aussi qu'elle ait perduré dans le temps.

En l'occurrence, la recourante ne prétend pas que les murs de soutènement sont au bénéfice de la garantie de la situation acquise, ce qui ne ressort pas non plus des éléments figurant au dossier. En revanche, elle soutient que des constructions étaient déjà existantes sur l'emplacement actuel de la pergola et de la roulotte. En particulier, un cabanon datant d'avant 1919 et inscrit au RF aurait été remplacé par la roulotte existante.

A titre de preuves, la recourante produit un verbal de 1987 et des images aériennes de 1987, 1988 et 1994, qui démontreraient que des éléments existaient déjà à l'endroit de la terrasse sur laquelle sont à présent érigées la pergola et la roulotte. Or, comme indiqué ci-dessus, la date déterminante pour faire valoir la garantie de la situation acquise est le 1^{er} juillet 1972; toute construction ayant été érigée postérieurement ne bénéficie pas de cette garantie. La recourante ne peut dès lors rien tirer en sa faveur de ces documents qui sont postérieurs à la date déterminante de 1972 et qui ne contiennent pas de précisions sur l'état des éléments litigieux avant 1972.

En réalité, ces documents permettent même d'établir que les installations visées n'étaient pas existantes non plus en 1987. En effet, d'une part, le verbal de 1987 indique que les deux nouveaux biens-fonds créés sont composés, pour l'art. ccc RF, d'une habitation et d'une place, et, pour l'art. fff RF, d'un rural et d'une place. Il n'est ainsi fait strictement aucune mention des objets litigieux. D'autre part, on peut clairement voir, sur l'image aérienne de 1987, une place à côté de l'écurie, totalement libre de construction. En revanche, sur l'image aérienne de 1994, on voit de manière nette le cabanon sur la place auparavant libre de construction. En effet, celui-ci se démarque par sa couleur foncée sur la place de couleur claire. On peut ainsi déduire de ces documents qu'il n'y avait aucune construction existante, même en 1987, sur l'emplacement actuel de la pergola et de la roulotte. Ainsi, quand bien même une ou plusieurs constructions auraient été érigées avant 1972 – ce qui n'est pas établi, comme on le verra ci-dessous –, il ne s'agit manifestement ni de la pergola ni de la roulotte litigieuses. Ces deux constructions ne peuvent dès lors être mises au bénéfice de la garantie de la situation acquise, à défaut d'avoir perduré dans le temps.

Dans ces conditions, il n'y aurait même pas lieu d'examiner plus avant l'existence de constructions avant le 1^{er} juillet 1972. Toutefois, l'examen des autres documents produits par la recourante et dont elle se prévaut pour tenter de bénéficier de la garantie de la situation acquise, n'apporte aucun élément permettant de remettre en cause ce qui précède.

En effet, le verbal de 1956 ne démontre pas l'existence de constructions à cette date. Au contraire, il y est expressément mentionné les constructions existantes sur le bien-fonds à cette époque, à savoir une habitation, une cave, une grange, une écurie et une place. La pergola et la roulotte, respectivement le cabanon que cette dernière installation aurait remplacé, n'y figurent pas. L'image aérienne de 1955 vient confirmer ce constat. En effet, si cette image laisse penser qu'une construction existait déjà à la place de l'écurie, située à l'angle de l'habitation, il n'en va pas de même d'une construction sur l'emplacement actuel de la pergola et de la roulotte, situées quant à elles plus à l'ouest que le bâtiment d'habitation et plus au sud que l'écurie, contrairement à ce que prétend la recourante.

De plus, même si le RegBAFR indique qu'un cabanon a été construit avant 1919, cela ne démontre en rien qu'il était en revanche toujours existant en 1972, d'autant moins qu'il n'apparaît pas sur les documents de 1955/1956. La recourante ne peut ainsi rien en tirer en sa faveur.

Il résulte de ce qui précède que l'intéressée ne parvient pas non plus à démontrer que les constructions litigieuses auraient été réalisées avant le 1^{er} juillet 1972. Son argument selon lequel les autorisations spéciales délivrées relatives aux anciens art. fff et ggg RF n'auraient pas été prises en compte n'y change rien, d'autant qu'il ressort du courrier du SeCA du 8 mars 2022 et de la décision de la DIME du 29 mars 2023 que les archives de l'Etat ont été consultées et que deux autorisations spéciales pour l'habitation et une pour l'écurie ont été trouvées, mais aucune pour les autres installations. Rien ne permet de penser que seule une partie des autorisations octroyées aurait été consultée. Le fait que la recourante ne soit pour sa part pas non plus en possession des autorisations spéciales qui auraient été octroyées est également sans pertinence.

Il faut encore rappeler qu'il n'appartient pas aux autorités d'établir que les constructions litigieuses n'ont pas été réalisées avant le 1^{er} juillet 1972. En revanche, c'est bien à la recourante de subir les conséquences de l'absence de preuves (cf. consid. 7.2 ci-dessus).

Au vu de ce qui précède, les constructions litigieuses ne peuvent pas bénéficier de la garantie de la situation acquise.

7.4. Partant, c'est à juste titre que la DIME a refusé d'octroyer une autorisation spéciale pour les objets litigieux sur la base de l'art. 24c LAT. On ne saurait donc reprocher à la commune d'avoir également refusé le permis de construire litigieux.

8.

La recourante semble se prévaloir d'un droit à obtenir une autorisation pour la pergola et la roulotte de jardin, au motif qu'elles lui sont nécessaires pour entreposer le matériel utile à l'entretien de ses chevaux.

8.1. Selon l'art. 24e LAT, des travaux de transformation sont autorisés dans les bâtiments et les parties de bâtiments inhabités et conservés dans leur substance s'ils permettent aux personnes qui habitent à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des conditions respectueuses (al. 1). Dans le cadre de l'al. 1, de nouvelles installations *extérieures* sont autorisées dans la mesure où la détention convenable des animaux l'exige. Afin d'assurer une détention respectueuse des animaux, ces installations peuvent excéder les dimensions minimales prévues par la loi pour autant que les exigences majeures de l'aménagement du territoire soient respectées et que l'installation en question soit construite de manière réversible (al. 2). Les installations extérieures peuvent servir à l'utilisation des animaux à titre de loisir pour autant que cela n'occasionne pas de transformations ni de nouvelles incidences sur le territoire et l'environnement (al. 3). Les clôtures qui servent au pacage et qui n'ont pas d'incidences négatives sur le paysage sont autorisées aussi dans les cas où les animaux sont détenus en zone à bâtir (al. 4). Les autorisations prévues par le présent article ne peuvent être délivrées que si les conditions prévues à l'art. 24d al. 3 LAT sont remplies (al. 5).

D'après l'art. 42b al. 5 OAT, sont considérées comme des installations extérieures les installations qui sont nécessaires pour une détention convenable des animaux et qui ne sont ni couvertes ni entourées de parois, telles que les aires de sortie toutes saisons, les aires à fumier ou les clôtures. N'en font pas partie notamment les installations qui servent uniquement à des activités à titre de

loisir avec les animaux, tels que les terrains d'équitation ou d'exercice (al. 5 let. a), les abris de pâturage (al. 5 let. b).

Les possibilités de transformation se limitent aux bâtiments et parties de bâtiments existants inhabités et conformes au droit en vigueur. Les nouvelles constructions et les agrandissements n'entrent pas en ligne de compte. Il n'est possible de déroger à cette règle que si une détention convenable des animaux requiert objectivement des installations extérieures qui n'existent pas encore et ne peuvent être obtenues en réaménageant des installations existantes (MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 24e LAT n. 8 et 16).

8.2. En l'espèce, la roulotte de jardin et la pergola ne répondent de toute évidence pas à la définition d'installations extérieures (art. 42b al. 5 OAT), puisqu'elles sont couvertes, respectivement entourées de parois. Par conséquent, ces constructions ne peuvent obtenir une autorisation, ni manifestement en tant que transformations d'un bâtiment existant au sens de l'art. 24e al. 1 LAT, ni non plus en tant que nouvelles constructions au sens de l'art. 24e al. 2 LAT (cf. arrêt TC FR 602 2021 30 du 28 octobre 2021 consid. 4.2).

Partant, ce grief est rejeté.

9.

La recourante fait valoir que la pergola et la roulotte sont imposées par leur destination, dans la mesure où elles servent à la détention d'animaux à titre de loisir. S'agissant des murs de soutènement, elle prétend qu'ils sont nécessaires pour éviter les inondations.

9.1. 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 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).

Les constructions qui servent à prévenir un risque géologique naturel peuvent être imposées par leur destination (cf. arrêt TF 1C_547/2021 du 16 mai 2023 consid. 3; ZUFFEREY, Dangers naturels *in* DC 5/2023 p. 300 n° 442).

9.2. Selon l'art. 4 LATeC, une Commission des dangers naturels (CDN) est instituée pour examiner les problèmes généraux relatifs aux dangers naturels, coordonner les études de base et préavis, sur requête du SeCA ou des communes, les projets de plans d'aménagement et de constructions et installations situés dans les secteurs exposés aux dangers naturels.

Selon l'art. 23 du règlement cantonal du 18 juin 2018 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (RE CAB; RSF 732.1.11), l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) est le centre de compétence dans les domaines de la prévention des risques liés au feu et aux éléments naturels pouvant toucher les bâtiments (al. 1). Son activité s'étend, dans ces domaines, à l'émission des préavis requis en matière d'aménagement et de construction selon la législation y relative (al. 3 let. a). L'art. 24 al. 1 RE CAB prévoit que l'Etablissement est autorité de préavis dans les domaines de sa compétence pour toutes les procédures de permis de construire, qu'elles soient de la compétence du canton ou de la commune. Selon l'art. 19 al. 2 let. a du règlement du 20 juin 2018 sur la prévention de l'ECAB (cf. <https://www.ecab.ch/acces-directs/>, onglet Prévention), le ou la spécialiste communal-e en protection incendie a la tâche d'examiner, dans le cadre des procédures de permis de construire, les projets de construction ou de transformation ne nécessitant pas un préavis de l'ECAB. Selon le Guide pour les communes de décembre 2021 établi par l'ECAB (cf. <https://www.ecab.ch/acces-directs/>, onglet Prévention), il appartient au spécialiste communal en protection incendie de traiter les demandes concernant les murs de soutènement.

9.3.

9.3.1. S'agissant de la pergola et de la roulotte, elles ne peuvent pas être autorisées sur la base de l'art. 24 LAT, dès lors qu'à l'évidence, une pergola et une roulotte n'ayant en soi aucune vocation agricole, demeurant sans impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise ou à la nature du sol, ne sont pas imposées par leur destination hors de la zone à bâtir (cf. arrêts TC FR 602 2024 95 du 9 décembre 2024 consid. 3.2.3; 602 2021 30 du 28 octobre 2021 consid. 4.2). C'est ainsi à juste titre que la DIME n'a pas accordé l'autorisation spéciale pour ces constructions et, partant, que le permis a été refusé par la commune.

9.3.2.

9.3.2.1. Selon le portail cartographique de canton de Fribourg (cf. <https://map.geo.fr.ch>, Thème Dangers naturels), la parcelle de la recourante est exposée aux crues, de même que l'écurie qui se trouve sur celle-ci.

Dans son préavis défavorable du 28 juillet 2021, le Service de l'environnement (SEn) a indiqué que la présence des murs de soutènement dans l'espace réservé aux eaux doit être justifiée. S'il s'agit de mesures de protection contre les dangers naturels, un rapport d'étude établi par un spécialiste prouvant leur nécessité doit être fourni et le concept de mesures doit être discuté avec ledit service avant leur mise à l'enquête. Il renvoie en outre au site internet de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI), qui met à disposition une brochure d'information sur les types de mesures à prendre pour prévenir les risques d'arrivées d'eau dans un bâtiment (www.protection-dangers-naturels.ch).

Dans son préavis favorable du 24 septembre 2021, le SEn a finalement préavisé favorablement les murs de soutènement, au motif qu'ils soutiennent la terrasse, et que cette terrasse a obtenu des permis de construire en 2003 et 2005.

La CDN et l'ECAB, cas échéant le spécialiste communal en protection incendie, n'ont en revanche pas été consultés dans le cadre de la présente procédure de demande de permis de construire.

Dans sa décision du 29 mars 2023, la DIME a expliqué que les autorisations évoquées par le SEn concernent la parcelle voisine, art. hhh RF (anciennement art. fff RF). S'agissant de la parcelle de la recourante, elle a refusé de délivrer l'autorisation spéciale pour les murs de soutènement, au motif que leur hauteur de 2 m dépasse le type d'aménagement paysager pouvant être admis en zone agricole. En outre, aucune coupe précise du terrain naturel et du terrain aménagé n'a été produite pour démontrer la nécessité de réaliser ces aménagements à l'emplacement prévu.

9.3.2.2. En l'espèce, la Cour constate que la parcelle de la recourante ainsi que l'écurie qui s'y trouve sont exposées aux crues. Cela ne saurait être contesté. Partant, un danger naturel existe, lequel aurait pu imposer la construction des murs de soutènement litigieux (cf. arrêt TF 1C_547/2021 précité).

Cela étant, force est toutefois de constater, en l'état du dossier, que la nécessité de les construire pour prévenir ce danger naturel n'a pas été examinée par les instances et services cantonaux concernés. En effet, d'une part, le SEn ne se prononce pas sur cette question dans son second préavis, alors même que, dans son premier préavis, il posait la condition de la nécessité des murs de soutènement pour qu'ils puissent être autorisés. Il exigeait en outre qu'un rapport d'étude soit établi par un spécialiste. D'autre part, la CDN et l'ECAB, cas échéant le spécialiste communal en protection incendie, n'ont pas non plus été consultés dans le cadre de la demande de permis de construire, alors que la parcelle en question et l'un des bâtiments qui s'y trouve sont exposés à un danger naturel.

Il résulte de ce qui précède que la nécessité des murs de soutènement pour prévenir le risque de crues doit être examinée par les services compétents - cas échéant avec le concours de la propriétaire - afin de déterminer s'ils sont imposés par leur destination et s'ils peuvent bénéficier, pour cette raison, d'un permis de construire sur la base de l'art. 24 LAT (cf. arrêt TF 1C_547/2021 du 16 mai 2023 consid. 3). Ceci sans parler de la question de savoir notamment si leur construction est conforme aux usages afin de répondre aux objectifs sécuritaires dans les circonstances de l'espèce.

9.4. Partant, la Cour de céans ne peut pas trancher, en l'état, la problématique de la légalisation des murs de soutènement. La cause est renvoyée aux autorités intimées pour instruction complémentaire et nouvelles décisions.

10.

Sur le vu de tout ce qui précède, la décision de la DIME doit dès lors être partiellement annulée, s'agissant uniquement du refus d'autorisation spéciale pour les murs de soutènement. Par conséquent, la décision communale du 18 avril 2023, qui se fonde elle-même sur la décision de la DIME, doit également être partiellement annulée, s'agissant de la même problématique. Elles sont confirmées et le recours rejeté pour le reste. Il est en outre expressément fait référence à ce qui a été dit plus haut en lien avec d'autres constructions (cf. consid. 3.2 *in fine*).

Au vu de l'issue du litige, il n'y a pas lieu de donner suite aux offres de preuve formulées par la recourante, une inspection locale, en particulier avec la participation des différents services de l'Etat, et l'audition des parties n'étant notamment pas susceptibles de modifier l'issue de la présente procédure (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les réf. citées; 145 I 167 consid. 4.1; arrêts TF 8C_610/2021 du 2 février 2022 consid. 3.2; TC FR 603 2015 51 du 18 juillet 2016 consid. 5; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2025, n. 2536; JAÏCO CARRANZA/MICOTTI, art. 59, n. 59.4).

La demande de suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur la requête de reconsidération devient sans objet, dès lors qu'il est statué sur le présent recours. Il est précisé à toutes fins utiles que la reconsidération est subsidiaire à la voie ordinaire du recours et que la DIME n'a donné aucune précision quant à la suite donnée à cette demande dans le cadre de l'échange des écritures.

Il s'ensuit l'admission partielle du recours, la cause étant renvoyée aux autorités intimées pour instruction complémentaire au sens des considérants et nouvelles décisions.

11.

Vu l'issue du recours, il se justifie de mettre 2/3 des frais de procédure à la charge de la recourante, qui n'obtient que partiellement gain de cause (art. 131 CPJA). Les autorités intimées sont exonérées de leur part aux frais (art. 133 CPJA). L'avance de frais versée par la recourante lui est restituée à raison de 1/3.

La recourante, obtenant partiellement gain de cause et ayant fait appel aux services d'avocats pour défendre ses intérêts, a droit à une indemnité de partie partielle (1/3; art. 137 et 138 al. 2 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif cantonal du 17 décembre 1991 sur les 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 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 aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 Tarif JA). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 Tarif JA).

En l'occurrence, sur la base de la liste de frais produite par le mandataire de la recourante le 13 mars 2025, comptabilisant 29 heures et 50 minutes, les honoraires sont fixés à CHF 2'486.10 (1/3 de CHF 7'458.35). La recourante a ainsi droit à une indemnité de CHF 2'773.40 (honoraires de CHF 2'486.10 plus les débours par CHF 89.- (1/3 x CHF 267.-) et la TVA à 7.7% [sur CHF 2'575.10] par CHF 198.30, la quasi intégralité des prestations ayant été réalisée en 2023 [pour 97%]), laquelle est mise à la charge de l'Etat de Fribourg (art. 137, 140 et 141 CPJA).

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

I. Le recours est partiellement admis.

Partant, la décision de la DIME du 29 mars 2023 et la décision communale du 18 avril 2023 sont partiellement annulées. La cause est renvoyée à la commune et à la DIME pour instruction complémentaire sur les murs de soutènement au sens des considérants et nouvelles décisions.

II. Les frais de procédure de CHF 1'500.- sont mis, pour 2/3, soit CHF 1'000.-, à la charge de la recourante, et prélevés sur l'avance de frais. Le solde de l'avance de frais, de 1/3, soit CHF 500.-, lui est restituée.

III. Un montant de CHF 2'773.40 (dont CHF 198.30 au titre de la TVA) est alloué à la recourante à titre d'indemnité de partie, à verser à Me Johanna Rusca, à la charge de l'Etat 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 des frais de procédure ou 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 20 mars 2025/ape/mab

Le Président

La Greffière