



**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](http://www.fr.ch/tc)

602 2023 74

## **Arrêt du 16 septembre 2024**

### **II<sup>e</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Président :

Johannes Frölicher

Juges :

Anne-Sophie Peyraud, Vanessa Thalmann

Greffière :

Magalie Bapst

#### **Parties**

**A.**\_\_\_\_\_, **recourant**, représenté par Me Constantin Ruffieux,  
avocat

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 – Pergola

Recours du 23 juin 2023 contre la décision communale du  
22 mai 2023 et la décision de la DIME du 1<sup>er</sup> mars 2023

## considérant en fait

A. A. \_\_\_\_\_, agriculteur, a déposé une demande de permis de construire pour une pergola annexée à la villa existante, construite en 2016, sur l'art. ccc du Registre foncier (RF) de la Commune de B. \_\_\_\_\_, 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 2022.

Le projet n'a pas suscité d'oppositions.

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

Le 15 novembre 2022, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a informé le requérant que son projet n'était pas conforme aux exigences du droit fédéral.

Le 12 décembre 2022, le requérant a indiqué maintenir son projet, essentiellement au motif que l'impact de celui-ci sur l'environnement et le paysage sera faible.

C. Par décision du 1<sup>er</sup> mars 2023, la DIME a refusé de délivrer l'autorisation spéciale.

Par décision du 14 mars 2023, la commune a octroyé le permis de construire requis.

Par courrier du 16 mars 2023, le Préfet du district de la Veveyse, en sa qualité d'autorité de surveillance, a enjoint la commune de révoquer le permis de construire délivré, au motif que la DIME avait pour sa part refusé l'autorisation spéciale.

Par décision du 22 mai 2023, la commune a révoqué le permis de construire délivré le 14 mars 2023.

D. Par mémoire du 23 juin 2023, A. \_\_\_\_\_ recourt auprès du Tribunal cantonal contre la décision communale et la décision de la DIME, concluant - sous suite de frais et dépens - à la confirmation du permis de construire délivré le 14 mars 2023.

A l'appui de ses conclusions, il fait valoir que les conditions pour révoquer le permis de construire accordé par la commune le 14 mars 2023 ne sont pas remplies, dans la mesure où le projet respecte les prescriptions légales et, subsidiairement, que son intérêt privé à pouvoir utiliser sa terrasse est plus important que l'intérêt public à ce que la pergola ne soit pas construite. Par ailleurs, il fait valoir que le projet est conforme à la zone agricole puisqu'il sert au logement indispensable à son entreprise agricole et qu'il est conforme à la directive de la DIME et de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) du 20 décembre 2022 relative aux habitations agricoles et bâtiments ruraux hors zone à bâtir (la directive) qui autorise les petites constructions attenantes au bâtiment d'habitation principal. A cet égard, il reproche à la DIME d'avoir examiné la conformité de la pergola à la zone agricole sous l'angle de la création de nouvelles surfaces habitables et non en tant que construction annexe. En outre, il souligne que la pergola n'a aucune emprise supplémentaire sur le sol agricole et qu'il s'agit d'un projet de peu d'importance. Le recourant explique également que, si la pergola projetée ne devait pas être considérée comme conforme à la zone agricole, alors une dérogation au sens de l'art. 24 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) devrait être accordée, puisque son emplacement est imposé par sa destination, dans la mesure où elle sert à couvrir la terrasse dallée déjà construite, et qu'aucun

intérêt prépondérant ne s'y oppose. Enfin, le recourant estime que la DIME a appliqué faussement l'art. 24c LAT puisque cette disposition est uniquement applicable aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral.

E. Dans ses observations du 22 août 2023, la DIME conclut au rejet du recours. Elle explique que le permis de construire délivré initialement par la commune était nul, puisque l'autorisation spéciale a été refusée pour le projet litigieux. La pergola étant une construction liée fonctionnellement aux surfaces habitables existantes utilisées par un exploitant agricole qui nécessite une autorisation spéciale et un permis de construire, elle estime que le projet doit être analysé à l'aune de l'art. 16a LAT en lien avec l'art. 34 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) et la directive. Ainsi, étant donné que l'habitation du recourant se trouve à moins de 500 m de la zone à bâtir, la pergola ne peut pas être considérée comme conforme à la zone agricole et ne peut par conséquent pas être autorisée. Enfin, elle estime que le projet n'est pas imposé par sa destination et qu'il ne peut faire l'objet d'aucune dérogation.

Dans ses observations du 11 septembre 2023, la commune s'en remet à justice. Elle relève toutefois qu'elle a été contrainte de révoquer le permis de construire qu'elle avait accordé, en raison du refus d'autorisation spéciale de la DIME. Dans cette mesure, elle s'estime incompétente pour se prononcer sur la décision de la DIME ainsi que sur la question de la révocation du permis.

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.

Déposé dans le délai et les formes prescrits par le propriétaire concerné par le refus du permis de construire et de l'autorisation spéciale - l'avance des frais de procédure ayant été par ailleurs 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 révoquant 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.

Tout d'abord, le recourant conteste la décision communale révoquant le permis de construire délivré le 14 mars 2023.

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. La jurisprudence précise, s'agissant de cette exigence, que, sans autorisation cantonale préalable, un permis de construire délivré par une commune hors de la zone à bâtir ne peut déployer d'effet. Si l'approbation cantonale ne peut être obtenue après coup, le permis communal est radicalement nul (cf. arrêts TF 1C\_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 3.1; TC FR 602 2023 136 du 19 avril 2024 consid. 3.2).

Selon l'art. 146 al. 1 LATeC, un permis de construire peut être révoqué par l'autorité qui l'a accordé si un intérêt public prépondérant le justifie.

3.2. En l'espèce, malgré le refus de la DIME d'accorder l'autorisation spéciale pour le projet litigieux, la commune a délivré le permis de construire le 14 mars 2023 puis elle l'a révoqué le 22 mai suivant. La question de savoir quelle conséquence tirer du refus d'autorisation spéciale sur le permis de construire peut souffrir de rester indécise, dès lors que le recours doit être admis et la cause renvoyée aux autorités intimées pour nouvelles décisions.

4.

Le recourant fait valoir que le projet est conforme à la zone agricole dès lors qu'il sert au logement indispensable à son entreprise agricole.

4.1. Selon l'art. 16a al. 1 LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. L'art. 34 al. 3 OAT précise que sont conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite. La nécessité s'apprécie en fonction de critères objectifs. Elle dépend notamment de la surface cultivée, du genre de cultures et de production (dépendante ou indépendante du sol), ainsi que de la structure, de la taille et des besoins de l'exploitation (arrêts TF 1C\_170/2019 du 9 avril 2020 consid. 3.1; 1C\_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1; 1C\_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.3.1; 1C\_27/2008 du 25 juin 2008 consid. 2.3). L'appréciation doit se faire à l'aune des buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT (arrêts TF 1C\_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1; 1C\_107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 4.1). Le droit d'habiter en dehors des zones à bâtir est réservé à un cercle restreint de personnes. Parmi celles-ci figurent le chef de l'entreprise et les employés qui travaillent dans l'exploitation, leur famille ainsi que la génération qui prend sa retraite après avoir passé toute sa vie dans l'exploitation. Il convient toutefois d'examiner dans chaque cas, d'après des critères objectifs et dans une perspective globale, s'il est nécessaire à l'exploitation que les personnes concernées habitent hors de la zone à bâtir. Ne peuvent être pris en considération ni les idées ou désirs subjectifs, ni des critères d'opportunité ou de convenance personnelle (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1; 129 II 63 consid. 3.1; arrêt TF 1C\_401/2018 du 24 septembre 2019 consid. 2.1).

En matière d'habitations en zone agricole, le Tribunal fédéral a notamment jugé qu'une terrasse couverte attenante à un couvert à voitures ne faisait pas partie des besoins indispensables au sens de l'art. 34 al. 3 OAT, dans la mesure où il existait déjà différents espaces extérieurs couverts (avant-toits, passages), qui offraient une protection contre les intempéries (arrêt TF 1C\_238/2021 du 27 avril 2022 consid. 10.6 et la référence citée). Il a également jugé qu'un jardin qui va avec l'appartement du chef d'exploitation, s'il peut être autorisé, ne doit pas être surdimensionné (arrêt TF 1C\_439/2018 du 13 mars 2020 consid. 4.2 s.).

4.2. La DIME et la DIAF ont établi la directive qui vise à fixer des critères de mise en œuvre uniformes dans le cadre de l'évaluation des projets d'habitations agricoles hors de la zone à bâtir et à assurer l'égalité de l'appréciation de la notion de nécessité des art. 16a LAT et 34 OAT. Une construction est ainsi jugée nécessaire au sens de l'art. 34 al. 4 let. a OAT si le bâtiment agricole se situe à plus de 500 m de la zone à bâtir. S'agissant des constructions annexes à l'habitation agricole, la directive contient une liste non exhaustive des constructions qui peuvent être autorisées. Elle tolère, en tant que petite construction, pour autant qu'elle soit attenante au bâtiment principal, par exemple une cabane de jardin ou un réduit mais qui ne peut servir qu'au rangement de l'outillage, respectivement de matériel, et ne peut dépasser une surface de 6 m<sup>2</sup>.

4.3. En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant est agriculteur et qu'il bénéficie du droit d'habiter en zone agricole. Il est dès lors admis que son logement est indispensable à son exploitation agricole.

4.3.1. Ainsi, dès lors que le caractère indispensable de son logement a été retenu, l'agriculteur qui est autorisé à habiter dans la zone agricole dispose d'une certaine liberté pour aménager sa construction, dans les limites toutefois des surfaces constructibles admissibles et pour autant qu'elle réponde aux normes *usuelles* en matière d'habitation. C'est notamment ce critère de conformité à ce qui est *usuel* qui est déterminant pour juger de la constructibilité d'un projet donné. Or, le droit de disposer d'une place couverte protégeant contre les intempéries, ainsi que l'a implicitement admis le Tribunal fédéral (cf. arrêt TF 1C\_238/2021 du 27 avril 2022 consid. 10.6), sous la forme par exemple d'une pergola, n'est en soi pas un luxe, mais répond aux normes *usuelles* en matière d'habitation, dans la mesure où une telle construction consiste en une installation largement répandue.

4.3.2. Cela étant, il reste à vérifier, en fonction de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, si une place couverte, respectivement une pergola, peut être autorisée dans le cas concret sur la base de certains critères, à savoir notamment s'il n'existe pas déjà différents espaces extérieurs couverts protégeant contre les intempéries (cf. arrêt TF 1C\_238/2021 du 27 avril 2022 précité), si la construction envisagée n'est pas surdimensionnée (cf. arrêt TF 1C\_439/2018 du 13 mars 2020 précité) et si elle s'intègre dans l'architecture rurale du lieu.

Or, dans sa directive relative aux habitations agricoles et bâtiments ruraux hors zone à bâtir, la DIME n'a toutefois posé aucun critère de la sorte, permettant de déterminer si la construction de places couvertes ou de pergolas peut être autorisée au sens des art. 16a LAT et 34 OAT. A cet égard, la Cour relève d'ailleurs que la directive précitée a, contre toute attente, un contenu semblable à la directive du 2 juillet 2018 / 28 février 2023 sur les transformations partielles de bâtiments sis hors de la zone à bâtir et devenus non conformes à l'affectation de la zone (art. 24c LAT). Toutefois, l'octroi d'une autorisation sur la base de l'art. 16a LAT ne peut pas s'examiner selon les mêmes critères que ceux prévalant pour l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 24c LAT, régime par nature exceptionnel, dont l'appréciation globale des circonstances se doit d'être plus rigoureux. En

particulier, cette dernière disposition impose une condition supplémentaire, à savoir que les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage.

Eu égard à ce qui précède, la DIME ne peut pas simplement interdire les places couvertes, respectivement les pergolas, mais se doit d'examiner les circonstances de manière globale ("*Gesamtbetrachtung*", cf. arrêt TF 1C\_439/2018 du 13 mars 2020 consid. 4.2) pour déterminer si une construction peut être autorisée, notamment en fonction de sa dimension et de son intégration dans l'architecture rurale.

4.3.3. Dans la mesure où non seulement la directive n'en dit rien mais que la DIME n'a pas non plus procédé à un quelconque examen des circonstances prévalant dans le cas d'espèce et que le dossier ne permet pas de juger ce qu'il en est, la Cour de céans ne peut pas trancher le présent recours. Partant, le recours doit être admis et la cause renvoyée aux autorités intimées pour instruction complémentaire dans le sens des considérants et nouvelles décisions. Cas échéant, il incombera à la DIME de préciser sa directive pour les bâtiments d'habitations agricoles et de prévoir certains critères en fonction des éléments jurisprudentiels exposés ci-dessus (cf. consid. 4.3.2), à l'instar de ce qu'a fait le canton d'Argovie (notice de novembre 2023 du Département des constructions, des transports et de l'environnement du canton d'Argovie relative aux bâtiments d'habitations agricoles, cf. <https://www.ag.ch/media/kanton-aargau/bvu/bauen/baubewilligungen/bewilligungsablauf/bauen-ausserhalb-der-bauzone/merkblatt-landwirtschaftliches-wohnen.pdf>, consulté le 28 août 2024).

5.

Sur le vu de tout ce qui précède, la décision de la DIME du 1<sup>er</sup> mars 2023 doit dès lors être annulée.

Par conséquent, la décision communale du 22 mai 2023, qui se fonde elle-même sur la décision de la DIME, doit également être annulée.

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

6.

6.1. Il n'est pas perçu de frais de justice, les autorités intimées en étant exonérées (cf. art. 133 CPJA). L'avance de frais versée par le recourant lui est restituée.

6.2. Le recourant, obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts, a droit à une indemnité de partie (art. 137 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 (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 du tarif). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 du tarif).

En l'occurrence, sur la base de la liste de frais produite par le mandataire du recourant le 29 août 2024, comptabilisant 16 heures et 1 minute, les honoraires sont fixés, comme demandé, à CHF 4'004.15. Le tarif pour les photocopies est réduit à CHF 0.40 conformément à l'art. 9 al. 2 du tarif et il n'est pas tenu compte de frais d'ouverture du dossier (cf. arrêt TF 9C\_688/2009 du 19 novembre 2009 consid. 5.3; cf. ég. arrêt TC FR 602 2022 130 du 27 juin 2022 consid. 4.2). Le recourant a ainsi droit à une indemnité de CHF 4'340.70 (honoraires de CHF 4'004.15 plus les débours par CHF 24.20, la TVA à 7.7% [sur CHF 3'487.25] par CHF 268.50 et la TVA à 8.1% [sur CHF 541.10] par CHF 43.85), laquelle est mise à la charge de l'Etat de Fribourg (art. 137, 140 et 141 CPJA).

### **la Cour arrête :**

I. Le recours est admis.

Partant, la décision de la DIME du 1<sup>er</sup> mars 2023 et la décision communale du 22 mai 2023 sont annulées. La cause est renvoyée à la DIME, pour instruction complémentaire dans le sens des considérants, et à la commune, pour nouvelles décisions.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure.

III. L'avance de frais de CHF 1'500.- versée par le recourant lui est restituée.

IV. Un montant de CHF 4'340.70 (dont CHF 312.35 au titre de la TVA) est alloué au recourant à titre d'indemnité de partie, à verser à Me Constantin Ruffieux, à la charge de l'Etat de Fribourg.

V. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 16 septembre 2024/ape/mab

Le Président

La Greffière