



**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 2024 15

Arrêt du 9 juillet 2025

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Anne-Sophie Peyraud, Vanessa Thalmann
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

Parties

A. _____, recourant, représenté par Me Nicolas Kolly, avocat
contre

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

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Refus de l'autorisation
spéciale – Procédure de rétablissement de l'état conforme au droit

Recours du 1^{er} février 2024 contre la décision du 18 décembre 2023

considérant en fait

A. A. _____ est exploitant d'une entreprise agricole et propriétaire de l'art. bbb du registre foncier (RF) de la Commune de C. _____, situé en zone agricole selon le plan d'aménagement local (PAL).

Par décision du 6 juin 1989, une autorisation a été délivrée pour l'agrandissement du logement existant, situé sur la parcelle précitée. Cet agrandissement a permis d'étendre l'habitation au premier étage de la maison; auparavant, seul le rez-de-chaussée était affecté à cet usage.

Un permis de construire ultérieur a été accordé le 21 octobre 2016. Ce permis autorisait, dans le volume existant, la transformation et l'aménagement d'un deuxième appartement, le changement d'affectation, la création d'un balcon et d'une lucarne, ainsi que la pose de fenêtres de toit de type Velux (autorisation spéciale délivrée le 5 octobre 2016).

B. Le 30 novembre 2022, la commune a informé la préfecture que le propriétaire avait aménagé, à l'intérieur du volume existant, une troisième unité d'habitation, comprenant un balcon. Estimant que ces travaux n'étaient pas légalisables, la préfecture a transmis le dossier à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) le 24 janvier 2023.

Le 20 avril 2023, la DIME a ouvert une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit. Lors d'une inspection des lieux le 3 mai 2023, il a été constaté la création d'un vestiaire dans le hall d'entrée du 1^{er} étage, et l'aménagement d'un troisième appartement comprenant une pièce à vivre avec cuisine, une salle de bains, un balcon, et deux pièces, au 1^{er} étage et dans les combles.

Le 31 août 2023, le propriétaire a sollicité un délai pour déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux. Sur le fond, il soutenait que cette surface habitable supplémentaire devait être autorisée en vertu de l'art. 16a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), au motif qu'elle était nécessaire à son exploitation agricole. Il affirmait qu'un examen du respect du nombre d'unités de logement autorisées pour son exploitation était nécessaire, et que cet examen n'avait pas été effectué jusqu'alors. De plus, il soutenait qu'une éventuelle régularisation devait également être examinée sous l'angle d'une activité touristique accessoire à son exploitation.

Le 14 septembre 2023, la DIME a refusé de donner suite à cette requête, dès lors que la préfecture avait déjà considéré en janvier 2023 qu'une légalisation était d'emblée exclue. Elle a en revanche indiqué que le contrôle de la légalité des travaux effectués ferait l'objet d'une première décision, laquelle pourrait alors être contestée, avant qu'une décision sur la remise en état ne soit rendue. Le 23 novembre 2023, la DIME a également refusé de renvoyer le dossier à la préfecture.

C. Par décision du 18 décembre 2023, la DIME a constaté que les travaux entrepris par le recourant entre 2016 et 2020, en violation du permis de construire du 21 octobre 2016, ne sont pas légalisables et ne peuvent bénéficier d'une autorisation spéciale.

L'autorité a écarté l'application de l'art. 34 al. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), qui autorise les constructions destinées aux logements indispensables à l'exploitation d'une entreprise agricole. Elle s'est référée à l'ancienne pratique en matière de calcul

des logements nécessaires, ainsi qu'aux préavis du Service de l'agriculture (SAgri) du 23 mai 2016 et du 18 février 2016, lesquels établissent un besoin maximal de 18.6 unités de logement (UL). Selon les calculs de la DIME, l'ajout des 2.6 UL correspondant à l'appartement illicite, sans compter les pièces dans les combles, aux 17.1 UL existant avant les travaux illicites, selon le calcul validé par le permis de construire de 2016, conduit à un total de 19.7 UL pour l'ensemble des logements, soit 1.1 de plus que le besoin maximal établi de 18.6 UL.

L'autorité a également écarté l'argument selon lequel l'exploitation aurait évolué depuis 2016, nécessitant davantage de surfaces de logement. Elle s'est référée à sa nouvelle directive en la matière, qui exclut l'installation de nouveaux logements si l'exploitation se trouve à proximité d'une zone à bâtir.

Constatant que l'appartement supplémentaire n'est pas conforme à la zone agricole, la DIME a ensuite écarté la possibilité d'une légalisation sur la base des exceptions prévues aux art. 24 ss LAT. Elle a notamment souligné que l'appartement en question n'avait nullement été construit dans un but d'agritourisme et ne pouvait donc pas être régularisé à ce titre.

D. Par mémoire du 1^{er} février 2024, le propriétaire interjette recours auprès du Tribunal cantonal, concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision du 18 décembre 2023.

À l'appui de son recours, il invoque une violation de l'art. 167 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), qui permet au propriétaire de déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux effectués. Il fait valoir qu'en constatant que l'appartement n'était pas susceptible d'être légalisé, la DIME l'a privé de ce droit. Selon lui, dans le cadre d'une procédure ordinaire de demande de permis de construire, et après examen par les différents services spécialisés, la possibilité d'obtenir le permis de construire pour les travaux qu'il a effectués existerait réellement. En se prononçant prématurément à ce stade, la DIME préjugerait donc du sort de la demande qu'il entend déposer.

Il souligne en outre avoir lui-même exécuté ces travaux, à l'intérieur du volume existant, pour mettre à disposition de son apprenti, puis d'un futur employé appelé à reprendre la charge de travail de son père après le départ à la retraite de ce dernier, un logement de 2.5 pièces. De plus, il affirme avoir mentionné, lors de l'inspection des lieux, son intention d'utiliser cet appartement à des fins d'agritourisme, de sorte que la DIME ne pouvait pas se contenter de constater que cet appartement ne servait pas à ce but. Il estime que cet appartement est conforme à la zone, étant donné qu'il est nécessaire à son exploitation agricole à titre principal et, à titre subsidiaire, en raison de sa possible vocation d'agritourisme. Il expose que son entreprise comptait 3.09 unités de main-d'œuvre en 2023, ce qui, selon lui, justifie l'octroi d'UL supplémentaires, conformément aux directives applicables au moment du début des travaux en 2016. Par ailleurs, il allègue que la zone à bâtir à proximité est très petite et n'offre pas de possibilité de loger ses employés.

E. Le 9 avril 2024, la commune indique avoir constaté la présence d'un troisième appartement suite à l'annonce d'un second locataire dans le bâtiment de l'agriculteur, dont l'activité professionnelle n'est pas en lien avec l'exploitation agricole du recourant. Elle précise également avoir reçu, entre-temps, le 21 mars 2023 (*recte*: 2024; dossier FRIAC n° ddd), de sa part, une demande de permis de construire concernant des modifications des espaces étage, des combles de la partie habitation de la ferme, et des travaux de mise en conformité.

Dans ses observations du 26 avril 2024, la DIME conclut au rejet du recours. Elle soutient avoir rendu la décision litigieuse par souci d'économie de procédure, afin d'éviter au propriétaire une longue et coûteuse procédure de demande de permis de construire, ce qui ne constituerait pas une violation de l'art. 167 LATeC. Par ailleurs, l'autorité souligne que le recourant ne peut prétendre à des surfaces de logement supplémentaires, ni selon l'ancienne directive, ni selon la nouvelle. De surcroît, elle relève que le recourant ne présente que des hypothèses et des suppositions pour tenter de justifier sa position. Aucune preuve concernant l'engagement d'un employé, ni concernant un projet d'agritourisme, n'aurait été versée au dossier.

Dans ses contre-observations du 16 août 2024, le recourant persiste dans ses conclusions et reproche à la DIME de prendre en compte, dans le calcul des UL, la surface d'un bureau qui sert à l'exploitation, et de se baser sur l'état existant en 2016. Il réitère, pour l'essentiel, les raisons pour lesquelles il estime que non seulement il a besoin de cet appartement pour exploiter son entreprise agricole, mais également qu'il pourrait être régularisé en raison d'une éventuelle affectation à l'agritourisme.

Le 13 mars 2025, la section agriculture de Grangeneuve (anciennement le SAgri) a présenté des observations complémentaires sur le recours. Elle précise que le logement ne peut pas être légalisé, que ce soit selon l'ancienne méthode de calcul des UL ou selon la nouvelle directive. Elle explique que la surface habitable totale atteint 22.2 UL. Avec un besoin théorique de 18.6 UL pour 2016, 19.0 UL pour 2022 et 19.6 UL pour 2024, la surface habitable totale (y compris les travaux litigieux), qui s'élève à 22.2 UL, ne peut ainsi être admise selon sa pratique, quelle que soit l'année de référence. De plus, la surface habitable totale dépasse également la limite absolue fixée à 20 UL. Elle se réfère également à la pratique découlant de la directive du 20 décembre 2022 et constate que la surface habitable totale (y compris les travaux litigieux) atteint 486 m² de surfaces brutes de plancher utiles (SBPU), ce qui ne peut être admis au regard du maximum de 350 m² de SBPU fixé par exploitation agricole.

Le recourant s'est déterminé le 23 juin 2025. Il est d'avis que la section agriculture de Grangeneuve confirme également que la légalisation de l'appartement litigieux doit se faire en application de l'ancienne méthode de calcul des UL. Il conteste en revanche le nombre d'UL fixé à 22.2 par ce service et produit son propre calcul, établi par un architecte.

F. Les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige.

en droit

1.

Déposé dans le délai et selon les formes prescrits, 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), 114 al. 1 let. a CPJA et 141 al. 1 LATeC. En outre, l'avance de frais a été versée dans le délai imparti, de sorte que le Tribunal cantonal peut 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. En vertu de l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.

Pour qu'une autorisation de construire hors de la zone à bâtir soit délivrée, la construction ou l'installation doit être conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) ou, alternativement, remplir les conditions des exceptions prévues aux art. 24 ss LAT. 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.

Aux termes de l'art. 136 LATeC, les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir sont soumises à une autorisation spéciale de la Direction, délivrée lors de la procédure de permis de construire.

3.2. L'art. 167 LATeC, qui a trait aux travaux non conformes, prévoit que, lorsque le ou la propriétaire exécute des travaux sans permis ou en violation des plans, des conditions du permis ou d'une mesure de protection, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux (al. 1). Dans les cas visés à l'al. 1 et lorsque des constructions ou installations illégales sont déjà réalisées, le préfet impartit un délai convenable au ou à la propriétaire pour déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux effectués, à moins qu'une telle légalisation n'apparaisse d'emblée exclue (al. 2). Si le ou la propriétaire n'obtempère pas à l'ordre reçu ou si les travaux ne peuvent être légalisés, le préfet peut, après avoir entendu les personnes et les organes intéressés, ordonner, sans préjudice des sanctions pénales, les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages, la remise en état du sol. Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter (al. 3). Lorsque des travaux sis hors de la zone à bâtir ont été exécutés sans permis ou en violation du droit applicable en la matière, la Direction est compétente pour prendre les mesures prévues à l'al. 3 (al. 4).

4.

Dans un grief d'ordre formel, le recourant conteste la compétence de la DIME pour rendre, à ce stade, une décision relative à la possibilité de régulariser le troisième appartement, réalisé sans permis de construire. Il soutient qu'il avait le droit de déposer une demande de permis de construire et que ce n'est que dans ce cadre que la DIME aurait été compétente pour statuer, sur la base des préavis des services spécialisés.

4.1. Or, il ressort des articles précités qu'il incombe à la DIME d'examiner la question de la possibilité d'octroyer une autorisation spéciale au sens des art. 24 ss LAT et 136 LATeC. En zone agricole, un permis de construire ne peut être accordé que si l'autorité cantonale a délivré ladite autorisation. La DIME est, parallèlement, également compétente pour ordonner, en application de l'art. 167 LATeC – pour des constructions non légalisables hors zone à bâtir – la remise en état des

lieux. Elle est ainsi matériellement et formellement compétente pour interdire une construction si elle estime que celle-ci ne satisfait pas aux conditions des art. 16a et 24 ss LAT.

Dans le cadre d'une procédure fondée sur l'art. 167 LATeC, elle peut, voire doit, se prononcer sur la possibilité d'octroyer l'autorisation spéciale avant de prononcer la remise en état des lieux. En effet, la remise en état des lieux est subordonnée à la constatation préalable que la construction ne peut pas être légalisée.

Partant, le recourant ne peut manifestement pas soutenir que la DIME n'était pas compétente matériellement pour statuer sur la question de la licéité de la construction litigieuse, ou pour refuser l'octroi de l'autorisation spéciale.

4.2. Se pose toutefois la question de savoir si le recourant peut exiger que la DIME notifie son refus d'autorisation spéciale conjointement avec la décision préfectorale relative au permis de construire.

L'art. 25a LAT énonce, à ses al. 1 à 3, des principes en matière de coordination lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités. Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). Enfin, la loi ne tend pas à une coordination maximale, mais vise à assurer une coordination suffisante (cf. arrêts TF 1C_693/2017 du 26 février 2020 consid. 3.3; 1C_67/2018 du 4 mars 2019 consid. 5.1).

Partant, la décision de la DIME devrait, en application des règles précitées, être en principe notifiée en même temps que la décision relative au permis de construire. Or, puisque l'autorisation spéciale est la condition *sine qua non* de toute construction en zone agricole, il est évident qu'il se justifie, dans les circonstances particulières de l'espèce – et comme on le verra ci-dessous – que la DIME prenne sa décision relative à l'autorisation spéciale d'une manière indépendante. Ce faisant, elle agit non seulement dans l'intérêt du propriétaire, mais évite également une activité étatique qui serait, d'emblée, superflue. On ne peut ainsi aucunement soutenir que cette manière de procéder est contraire au principe de coordination.

4.3. S'y ajoute qu'il incombe à l'autorité saisie d'un dossier de gérer la procédure, dans le respect de sa compétence et des droits procéduraux des administrés.

Dans la mesure où le recourant soutient que l'autorisation spéciale aurait pu être délivrée si l'autorité avait correctement consulté les services compétents dans le cadre d'une procédure ordinaire de demande de permis de construire, il méconnaît, non seulement que la compétence de rendre une décision ne revient pas aux services, mais à la DIME, mais il confond également la question formelle avec le fond. En effet, la question de savoir si la décision doit être annulée en raison d'une instruction absente, insuffisante ou erronée, relève du fond. Ainsi, le grief du recourant tend en réalité à remettre en cause le bien-fondé matériel de la décision, ce qui sera examiné ci-après.

5.

5.1. Cela étant, dans le contexte d'un examen au fond, il convient de rappeler au recourant qu'un permis de construire se rapporte aux plans et documents qui ont été mis à l'enquête publique et que seules ces pièces doivent être examinées par les autorités compétentes. Il ne leur appartient pas,

en revanche, d'examiner ou d'imaginer toutes les différentes variantes qui pourraient s'avérer conformes à la loi. Il incombe, en principe, au constructeur, conformément à son obligation de collaborer, de s'assurer que son dossier est complet et contient toutes les informations nécessaires (cf. à ce sujet ég. *infra* consid. 8.2).

Dans cette même optique, lors de l'examen de la possibilité d'octroyer une autorisation spéciale, la DIME pouvait se fonder sur les informations dont elle disposait et qui ressortent du dossier constitué dans le cadre de l'instruction de la procédure de rétablissement de l'état conforme au droit. Il appartient, de manière générale, au demandeur de produire les preuves nécessaires à l'évaluation de sa demande (cf. directive du 20 décembre 2022 relative aux habitations agricoles et bâtiments ruraux hors zone à bâtir élaborée par la DIME, ch. VII, disponible sur <https://www.fr.ch/sites/default/files/2023-01/frdiridiafdimedirectivehabitationsetlogementsenzoneag2023pdf.pdf>, consulté le 9 juillet 2025).

5.2. En l'espèce, le recourant devait être parfaitement au courant des conditions lui permettant de construire en zone agricole. En effet, il a entrepris les travaux litigieux après avoir initié une procédure d'octroi de permis de construire en zone agricole et il avait été explicitement averti qu'il avait l'obligation de respecter les conditions du permis de construire. Il est, dans ce contexte, particulièrement intéressant de constater que la demande de permis, déposée le 21 mars 2024, ne contient aucune information relative à une utilisation touristique de l'appartement, ni aucune approche concrète relative aux besoins en UL, ni même d'indication selon laquelle cet appartement serait loué à un employé, ce qui – selon les indications de la commune – ne serait en réalité pas le cas. Dans son recours, il ne fait pas non plus valoir de faits nouveaux qui laisseraient penser que les variantes dont il se prévaut pour obtenir la légalisation des travaux seraient autre chose que des spéculations.

5.3. Dans ces circonstances, la Cour ne peut s'empêcher de penser que le recourant tente de retarder l'avancement de la procédure de remise en état des lieux en émettant des hypothèses relatives à des conditions qui pourraient, dans le futur, être différentes et permettre l'octroi de l'autorisation spéciale, sans toutefois produire la moindre preuve en ce sens. La Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle il existe un intérêt public non négligeable à ne pas accepter que la résistance des administrés puisse conduire à tolérer, sur des périodes importantes, des constructions dont l'illégalité est clairement établie (cf. arrêt TC FR 602 2023 28 du 12 septembre 2023).

Cela dit, il y a lieu, dans un premier temps, d'examiner si l'appartement supplémentaire est conforme à la zone (cf. *infra* consid. 6 et 7) pour ensuite – en cas de réponse négative – examiner si une autorisation spéciale est possible en application des exceptions de l'art. 24 ss LAT (cf. *infra* consid. 8).

6.

Puisque le recourant se prévaut – pour soutenir que l'appartement litigieux est conforme à la zone agricole – de l'application de l'ancienne directive relative au calcul des surfaces d'habitation autorisées en zone agricole, il y a lieu de préciser ce qui suit.

6.1. Selon une jurisprudence constante, en matière de situations déployant des effets dans la durée, l'autorité administrative doit appliquer le droit en vigueur au jour où elle statue (cf. ATF 139 II 263 consid. 6). Lorsqu'une autorisation formelle faisait défaut au moment de la

réalisation des travaux, une autorisation ne peut être octroyée dans le cadre d'une procédure de mise en conformité 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 prépondérants exigent l'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).

6.2. Le Tribunal cantonal a déjà jugé – comme on le verra ci-après (cf. *infra* consid. 7.4) – que la pratique cantonale concernant le calcul des surfaces de logement admissibles était problématique, avant la publication de la nouvelle directive relative aux logements liés à une entreprise agricole. En pareilles circonstances, et au regard de l'importance de l'intérêt public lié à la séparation entre la zone à bâtir et la zone agricole, ainsi que du fait que, selon le recourant, les travaux ont été effectués entre 2016 et 2020, il convient d'appliquer en l'espèce, pour juger de la conformité à la zone, la nouvelle directive. Cela se justifie d'autant plus que le recourant se prévaut du fait que son entreprise comptait 3.09 unités de main-d'œuvre en 2023 pour justifier des UL supplémentaires, soit d'un fait postérieur à l'entrée en vigueur de la nouvelle directive. On ne peut manifestement pas admettre qu'il puisse, en se fondant sur la situation de fait de 2023, exiger l'application de la pratique valable en 2016.

Il convient d'ajouter, finalement, que la directive du 20 décembre 2022 relative aux habitations agricoles et bâtiments ruraux hors zone à bâtir, en son chiffre VII.9, explique que les demandes préalables en cours de traitement et à venir seront examinées sur la base de la présente directive.

Partant, le recourant tombe à faux lorsqu'il tente de justifier l'appartement litigieux en se référant à l'ancienne pratique. Il est également erroné de soutenir qu'il incombe à Grangeneuve d'imposer dans la présente cause la méthode applicable pour le calcul de la surface d'habitation (toute surface confondue) licite en zone agricole. Par ailleurs, il faut ajouter que ce service a effectué le calcul sur la base de son ancienne pratique sur invitation de la Cour de céans et qu'il a précisé, dans ses observations du 13 mars 2025, que le logement ne pouvait pas être légalisé, que ce soit selon l'ancienne méthode de calcul des UL ou selon la nouvelle directive.

7.

7.1. A teneur de l'art. 16 al. 1 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserement et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a), les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b).

Selon l'art. 16a LAT, sont toutefois conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (al. 1) et celles qui servent au développement interne d'une exploitation (al. 2).

L'art. 34 OAT précise ces conditions: sont notamment 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 (al. 3). Selon l'art. 34 al. 4 OAT, l'autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a),

si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b), et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c). La pesée des intérêts exigée à l'art. 34 al. 4 let. b OAT doit se faire à l'aune des buts et principes de l'aménagement du territoire énoncés aux art. 1 et 3 LAT, en particulier l'intérêt public cardinal tendant à prévenir le mitage du territoire ainsi que le principe d'utilisation mesurée du sol (cf. arrêts TF 1C_170/2019 du 9 avril 2020 consid. 3.1; TC FR 602 2021 144 du 16 octobre 2023).

7.2. L'art. 16 LAT insiste notamment sur le fait que les zones agricoles devraient ("*sollen*" dans la version en langue allemande, "*devono*" dans la version en langue italienne) être maintenues autant que possible libres de toute construction. Ce principe dicte l'interprétation des dispositions précitées, qui doit toujours être guidée par cette exigence (cf. RUCH/MUGGLI, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 16 LAT n^{os} 13 et 15). Les exceptions légales doivent dès lors être admises de façon restrictive, celles-ci représentant l'une des principales causes du mitage du territoire. Il y a ainsi lieu de limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation afin de garantir que la zone en question demeure une zone non constructible (cf. ATF 133 II 370 consid. 4.2; 129 II 413 consid. 3.2). L'autorité compétente doit dès lors examiner en premier lieu si la nouvelle activité peut être réalisée dans des locaux existants (cf. ATF 129 II 413 consid. 3.2; arrêts TF 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.3.1; 1C_457/2017 du 25 mars 2019 consid. 5), ou sur des surfaces disponibles dans la zone constructible (cf. ATF 123 II 499 consid. 3b/cc). Si tel n'est pas le cas, elle doit vérifier que la nouvelle construction correspond à l'utilisation envisagée et aux besoins objectifs de l'exploitation (cf. ATF 129 II 413 consid. 3.2; 125 II 278 consid. 3a; 123 II 499 consid. 3b/cc; plus récemment, arrêts TF 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.3.1; 1C_457/2017 du 25 mars 2019 consid. 5).

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 (cf. 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; TC FR 602 2021 144 du 16 octobre 2023). Dans tous les cas, vu l'important intérêt public à éviter la dispersion des constructions, les bâtiments et installations doivent être regroupés autant que possible ("*Konzentrationsprinzip*"; cf. ATF 141 II 50 consid. 2.5; arrêts TF 1C_170/2019 du 9 avril 2020 consid. 3.1; 1C_318/2017 du 11 juillet 2018 consid. 4.1).

7.3. En ce qui concerne plus précisément le droit d'habiter en dehors des zones à bâtir, celui-ci 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 active 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. Ainsi, si l'habitation du chef de l'exploitation se révèle non indispensable à celle-ci, une habitation supplémentaire pour la génération qui prend sa retraite n'est pas non plus conforme à la zone (cf. arrêt TF 1C_319/2018 du 7 février 2019 consid. 6). Ne peuvent être pris en considération ni les considérations subjectives, ni des critères d'opportunité ou de convenance personnelle (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1; 129 II 63 consid. 3.1; arrêts TF 1C_258/2018 du 11 décembre 2018 consid. 4.3; 1C_401/2018 du 24 septembre 2019 consid. 2.1).

Pour pouvoir habiter en zone agricole, une présence permanente dans l'exploitation doit être nécessaire. Seront à cet égard déterminantes la nature et l'ampleur des tâches de surveillance à assurer dans le cadre de l'exploitation, la distance séparant l'exploitation de la zone d'habitation la plus proche et la question de savoir si l'activité agricole est exercée à titre principal.

La jurisprudence du Tribunal fédéral confirme que la création de nouvelles surfaces habitables hors de la zone à bâtir ne doit être autorisée que si la gestion de l'exploitation n'est pas possible depuis la zone à bâtir. L'évaluation de la conformité à la zone dépend notamment du type et de l'étendue des tâches de surveillance nécessaires, ainsi que de la distance par rapport à la zone à bâtir la plus proche (cf. arrêts TF 1C_227/2014 du 11 mai 2016 consid. 3.4 *in fine*; 1C_67/2007 du 20 septembre 2007 consid. 3).

La taille de la nouvelle construction doit être proportionnée au besoin en logement pour l'exploitation du domaine agricole, sans excéder la surface nécessaire (cf. arrêt TF 1C_258/2018 du 11 décembre 2018 consid. 4.2). Dans une directive de 2001 envoyée aux cantons, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) leur a communiqué les valeurs indicatives qu'il considère comme conformes à la loi. Il y estime à 180 m² la surface adaptée au logement de l'exploitant (bureau compris), et à 100 m² celle qui convient pour le logement de la vieille génération (cf. arrêts TF 1C_145/2019 du 20 mai 2019 consid. 2.3; TC FR 602 2021 144 du 16 octobre 2023 ; EspaceSuisse, Sondage auprès des cantons du 21 mars 2022, p. 6). A noter que la plupart des cantons a fixé une surface brute de plancher maximale admise pour un logement agricole hors zone à bâtir en fonction de la grandeur de l'exploitation (cf. *idem*, p. 12).

7.4. Depuis le 20 décembre 2022, le canton de Fribourg s'est également aligné sur les recommandations de l'ARE en admettant notamment des surfaces maximales de 180 m² pour le logement de l'exploitant et de 100 m² pour la deuxième génération ascendante (cf. directive précitée, ch. IV al. 2 let. a et b). Selon cette directive, une limite supérieure totale de surface brute de plancher utile par exploitation agricole est fixée à 350 m² au maximum, toutes surfaces cumulées (ch. IV al. 3). Un logement pour la génération qui prend sa retraite peut être admis pour autant que le logement du chef d'exploitation puisse être considéré comme conforme à la zone agricole et que la génération qui prend sa retraite ait vécu la majorité de sa vie active, pour une durée d'au moins 20 ans, sur le centre d'exploitation, là où la construction est prévue, hors de la zone à bâtir. La reprise du domaine doit être réglée au moment de la délivrance du permis de construire (cf. ch. IV al. 4). Sont également prévus, dans cette directive, des seuils à partir desquels il est considéré qu'une présence permanente sur place est indispensable et le besoin en logement objectivement nécessaire (ch. III).

Il est précisé dans la directive qu'une des conditions d'entrée en matière pour le logement est que la surveillance à l'emplacement du nouveau bâtiment ne puisse pas être assurée depuis la zone à bâtir, en précisant que tel est le cas si celle-ci se trouve à moins de 500 m à vol d'oiseau ou moins de 1.0 km par la route de l'exploitation (ch. V al. 1 let. a).

Jusqu'à cette date, utilisant par analogie le système de mesure appliqué dans le domaine de l'estimation de la valeur agricole par le droit foncier rural, les autorités cantonales fribourgeoises fondaient leur pratique en matière de locaux d'habitation agricoles sur les unités de logement (UL) qui découlent d'une appréciation normalisée des jours de travail ouvrables effectués dans l'entreprise agricole. Elles entraient en matière sur un logement agricole lorsque ladite entreprise générait au moins 300 jours de travail, soit 10.0 UL. La grandeur maximale admissible était de 20.0 UL (2'500 jours de travail). En d'autres termes, entre ces limites, la charge de travail de l'exploitation, exprimée en jours ouvrables normalisés, était déterminante pour la fixation précise du "droit au

logement" admis. Une table de conversion était nécessaire pour convertir les unités de logement en mètres carrés, en distinguant à chaque fois entre les pièces habitables/chambres, les cuisines, les salles de bain et les toilettes simples, dès lors que les facteurs de conversion étaient différents selon chacune de ces affectations.

Dans un arrêt 602 2021 144 du 16 octobre 2023, la Cour de céans a constaté que, depuis l'abandon le 1^{er} avril 2018 de la méthode fondée sur les unités de logement pour estimer la valeur agricole selon le droit fédéral (cf. ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural, ODFR; RS 211.412.110) et son annexe (cf. guide de 2018 pour l'estimation de la valeur de rendement agricole), la pratique fribourgeoise n'était plus documentée. Aucune directive accessible n'a été émise, de sorte qu'il était très difficile, pour ne pas dire impossible, à un administré, respectivement à un voisin, de comprendre et encore moins de contrôler la mise en œuvre des règles dont le niveau de complexité était déjà en lui-même extrême. Même si, en soi, rien n'interdisait au canton de continuer à utiliser l'unité de mesure des UL, devenue obsolète, pour concrétiser les exigences de la LAT, la Cour a estimé qu'en l'absence de toute transparence, on ne pouvait reconnaître la moindre valeur à cette pratique opaque et totalement confidentielle qui laissait en réalité un blanc-seing aux autorités spécialisées. La Cour a ainsi retenu que, comme l'admissibilité d'un logement agricole dépend de l'art. 34 OAT applicable de manière uniforme en Suisse, il y avait lieu de se baser, pour des raisons de clarté, sur les valeurs indicatives mentionnées en mètres carrés dans les recommandations de l'ARE de 2001, reprises actuellement dans la nouvelle directive cantonale du 20 décembre 2022, et que l'utilisation de la méthode des unités de logement ne saurait en aucun cas étendre les possibilités de construire telles qu'elles ressortent du droit fédéral.

7.5. Sur la base des explications et de la jurisprudence qui précèdent, il est en l'espèce manifeste que le logement litigieux ne peut pas être légalisé.

En effet, la surface brute de plancher des locaux habitables s'élève à 486 m² selon les indications du recourant dans sa requête de permis de construire (cf. tableau pour les calculs art. 42 OAT, dossier FRIAC n° ddd). La limite supérieure totale de surface brute de plancher utile par exploitation agricole, fixée à 350 m² au maximum, toutes surfaces cumulées, est largement dépassée, quoi qu'en dise le recourant. On ajoute que les calculs effectués le 23 juin 2025 par le recourant ne changent pas ce constat puisqu'il en ressort, selon les plans 1:100 produits à cette occasion, une surface totale, toutes pièces confondues, de 425.5 m².

Dès lors que tant les chiffres avancés dans le tableau pour les calculs selon l'art. 42 OAT que ceux produits à l'appui de la détermination du 23 juin 2025 scellent le sort de la demande d'autorisation spéciale, il n'est pas nécessaire de contrôler les raisons pour lesquels il existe une différence autant flagrante entre les calculs effectués selon l'art. 42 OAT par l'architecte du recourant et les plans produits.

La Cour constate en outre que la zone à bâtir la plus proche se situe à une distance de 300 m de l'exploitation; cela exclut également la prise en compte d'une surface destinée à un employé supplémentaire. Par ailleurs, l'appartement litigieux est loué à une personne qui n'est pas employée par le recourant. Bien que cela ne change rien au sort du recours, on peut néanmoins en déduire que le recourant cherche principalement à en tirer un avantage économique en rentabilisant sa propriété.

De plus, ce troisième appartement, situé au 1^{er} étage et dans les combles (pièce à vivre avec cuisine, salle de bains, balcon et deux pièces dans les combles), a été créé, selon le recourant, pour un

apprenti. Or, la directive admet, à ce titre, une surface de 20 m² (cf. ch. IV al. 2 let. d). La surface admissible pour le logement d'un apprenti est ainsi largement dépassée et ne peut manifestement pas justifier la création de cet appartement.

Le recourant avance, par ailleurs, qu'il souhaiterait pouvoir loger à long terme un employé, lorsque son père ne pourra plus s'occuper de l'exploitation avec lui. Non seulement le recourant méconnaît que la légalisation de cet appartement doit être appréciée au regard de la situation actuelle, mais de surcroît, il faudra, le temps venu, examiner toutes les autres conditions relatives à la nécessité de la présence de toutes ces personnes sur l'exploitation. Sans même s'attarder sur le dépassement net de la surface maximale admissible par exploitation, la Cour souligne que – même si la présence d'un employé sur le domaine devait être jugée nécessaire au sens de la jurisprudence et des seuils fixés dans la directive applicable – la condition d'entrée en matière, à savoir l'éloignement important de l'exploitation de la zone à bâtir, n'est pas satisfaite en l'espèce. S'agissant en plus d'une situation hypothétique future, les spéculations du recourant relatives à la disponibilité de logements dans cette petite zone à bâtir située à proximité ne sont, de toute manière, pas décisives.

Finalement, contrairement à ce que soutient le recourant, le fait qu'un, respectivement deux logements aient été admis en 1989 et en 2016 n'y change rien. En effet, en vertu du critère de la nécessité, la surface des locaux d'habitation ne doit pas être surdimensionnée (cf. directive ch. IV al. 2). Partant, le simple fait qu'un logement pour l'agriculteur ait été admis en zone agricole ne signifie pas qu'on puisse librement agrandir la surface habitable au gré de l'exploitant, ce que semble pourtant soutenir le recourant.

7.6. Au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de révérifier – comme le demande le recourant – le calcul relatif aux UL effectué en 2016, cette méthode n'étant – au surplus – plus conforme au droit fédéral supérieur. Au demeurant, la Cour relève que le document sur lequel le recourant se fonde pour parvenir à la conclusion qu'il n'utilise que 16.8 UL (document intitulé "calcul des UL – selon dossier de mise en conformité", produit le 23 juin 2025) est manifestement erroné, puisqu'il ne comptabilise pas le hall du rez-de-chaussée (24 m²), le hall du 1^{er} étage (3.7 m²), ainsi que l'espace repas de 8 m², que le recourant qualifie pourtant, dans les plans 1:100 produits à la même occasion, de surfaces brutes de plancher utiles, dont il aurait donc dû tenir compte, en toute logique, dans le cadre de son calcul.

Partant, l'appartement litigieux ne peut manifestement pas bénéficier d'une autorisation spéciale en raison de sa non-conformité à la zone agricole.

8.

Le recourant allègue également que l'appartement litigieux pourrait être légalisé en tant que logement servant à des fins d'agritourisme.

8.1. Selon l'art. 24b al. 1 LAT, lorsqu'une entreprise agricole au sens de la loi du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) ne peut subsister sans un revenu complémentaire, les travaux de transformation destinés à l'exercice d'une activité accessoire non agricole proche de l'exploitation dans des constructions et installations existantes peuvent être autorisés. Les activités accessoires qui sont, par leur nature, étroitement liées à l'entreprise agricole peuvent être autorisées indépendamment de la nécessité d'un revenu complémentaire (al. 2).

L'art. 40 al. 1 OAT précise que l'autorisation d'une activité accessoire non agricole présuppose que celle-ci soit effectuée dans les bâtiments centraux de l'entreprise agricole (let. a), qu'elle soit conçue

de telle façon que l'exploitation de l'entreprise agricole reste assurée (let. b), que le caractère agricole de la ferme reste pour l'essentiel inchangé (let. c) et qu'on soit en présence d'une entreprise agricole au sens de l'art. 5 ou 7 LDFR.

Sont notamment considérées comme des activités accessoires étroitement liées à l'entreprise agricole au sens de l'art. 40 al. 3 let. a OAT, les prestations de l'agritourisme telles que les repas à la ferme, les nuits dans la paille, les chambres d'hôtes, les bains de foin.

Les explications de l'ARE relatives à la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 4 juillet 2007 (p. 5; disponible sur www.aren.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/recht/publikationen/erlaeuterungen_zurrevisionderrpvvom04072007.pdf.download.pdf/explications_relativesalarevisiondeloatdu04072007.pdf, consulté le 9 juillet 2025) précisent encore que les prestations agritouristiques doivent être étroitement liées à la production agricole de la ferme. Pour les nuits, il y a lieu de s'inspirer du niveau de confort de la formule "*bed and breakfast*", laquelle est largement pratiquée depuis longtemps dans de nombreux pays. Dans les chambres d'hôtes, on renoncera à l'aménagement de possibilités de cuisiner afin d'éviter que les hôtes ne louent les chambres en permanence, ce qui serait contraire à l'esprit de la disposition. De façon générale, pour l'aménagement des chambres d'hôtes, on choisira un confort qui ne correspond pas à celui d'une unité d'habitation indépendante louée à l'année.

8.2. En droit public, l'autorité définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés; le principe inquisitoire 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 (cf. arrêt TF 1C_2/2020 du 13 mai 2020 consid. 3.1); 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 (cf. 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 (cf. arrêts TF 1C_582/2012 du 9 juillet 2013 consid. 3.1; 2C_1007/2011 du 12 mars 2012 consid. 4.4).

Après une libre appréciation des preuves en sa possession, l'autorité se trouve à un carrefour. Si elle estime que l'état de fait est clair et que sa conviction est acquise, elle peut rendre sa décision (cf. ATF 137 III 208 consid. 2.2; arrêt TF 2C_806/2017 du 19 octobre 2017 consid. 4.1). Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que la conviction de l'autorité confine à une certitude absolue qui exclurait toute autre possibilité. Il suffit qu'elle découle de l'expérience de la vie et du bon sens et qu'elle soit basée sur des motifs objectifs (cf. ATF 130 II 321 consid. 3.1 et 128 III 271 consid. 2b/aa; arrêt TF 2C_1201/2012 du 16 mai 2013 consid. 4.5). En revanche, si elle reste dans l'incertitude après avoir procédé aux investigations requises, l'autorité applique les règles sur la répartition du fardeau de la preuve. Dans ce cadre et à défaut de dispositions spéciales, elle s'inspire de l'art. 8 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), en vertu duquel quiconque doit prouver les faits qu'il allègue pour en déduire un droit. Ainsi, 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 (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1).

8.3. Appliquant ces principes au cas d'espèce, la Cour, à l'instar de l'autorité précédente et du service spécialisé, constate qu'aucune pièce relative au développement d'une activité accessoire non agricole n'a été produite par le recourant, que ce soit dans le cadre de la présente procédure ou dans le dossier de demande de permis de construire du 23 mars 2024 (dossier FRIAC n° ddd).

L'utilisation alléguée de l'appartement à des fins d'agritourisme est contredite par l'absence de tout concept de gestion en ce sens et par le fait que l'appartement est loué à l'année, démontrant ainsi l'absence d'une réelle volonté du recourant d'affecter ces surfaces à un tel usage.

De plus, l'appartement, d'une surface d'environ 110 m² et entièrement équipé (y compris d'une cuisine complète), dépasse manifestement le niveau d'équipement admissible pour une activité accessoire d'agritourisme, en violation des critères de l'ARE précédemment mentionnés (chambre de type "*bed and breakfast*", sans cuisine), comme l'a justement relevé Grangeneuve dans sa détermination du 13 mars 2025.

Partant, la Cour constate qu'une autorisation spéciale ne peut, de toute évidence, pas être octroyée sur la base de l'art. 24b LAT.

9.

Au vu de ce qui précède, le recours est manifestement mal fondé et doit être rejeté dans son intégralité.

10.

Le recourant, qui succombe, supporte les frais de la présente procédure, fixés à CHF 2'000.- conformément à l'art. 131 CPJA et aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ces frais sont compensés par l'avance de frais de même montant versée le 23 février 2024. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 137 CPJA).

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté.
- II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà versée.
- 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 9 juillet 2025/jfr

Le Président

Le Greffier-rapporteur