



**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 200

Arrêt du 15 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 Pierre Perritaz et Me Elisa Raboud, avocats

contre

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

PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA VEVEYSE, autorité intimée

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Police des constructions – Aménagements extérieurs en zone agricole

Recours du 20 décembre 2024 contre les décisions du 25 novembre 2024 et du 9 octobre 2024

considérant en fait

A. A. _____ est propriétaire des art. bbb et ccc du registre foncier (RF) de la Commune de D. _____, secteur E. _____. Ces parcelles sont situées à l'extérieur de la zone à bâtir selon le plan d'affectation des zones (PAZ) en vigueur.

Le propriétaire précité a, au fil des années, construit et installé sans autorisation notamment les ouvrages et aménagements suivants:

- > sur l'art. bbb RF: deux composts (un en bois et un en maçonnerie), un abreuvoir avec son pavage et les divers murs, une pergola métallique, deux escaliers extérieurs, un local technique, une lucarne sur la toiture du bâtiment principal, l'accès gravelé, deux haies, des clôtures et la plantation d'arbres;
- > sur l'art. ccc RF: trois lampadaires, une place en dalle avec des murs, une fontaine, un banc, certains murs, des clôtures en bois, la plantation des haies et d'arbres.

Une demande de permis de construire, visant la mise en conformité de la pergola, a été déposée le 7 mars 2005. Par courrier du 27 novembre 2007, la commune a indiqué au propriétaire que, s'agissant des travaux, "tout était désormais en ordre". Aucune copie d'un permis de construire formel ni d'une autorisation spéciale n'existent toutefois dans les dossiers.

Par décision du 5 octobre 2015, le Préfet du district de la Veveyse a constaté que les clôtures installées par le propriétaire sur ses parcelles respectaient les exigences légales.

Le 28 septembre 2020, une inspection des lieux a été organisée par la commune qui a notamment invité le propriétaire à déposer une demande préalable afin que la conformité de l'ensemble des constructions et installations non autorisées présentes sur les art. bbb et ccc RF puisse être étudiée.

Par courrier du 7 janvier 2021, la commune a formellement requis du propriétaire concerné qu'il dépose une demande d'autorisation spéciale auprès de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME; alors la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, DAEC). Cette demande visait à examiner ou à réexaminer notamment la conformité au droit des ouvrages suivants: les deux composts, la pergola métallique, le bassin, la terrasse non couverte de 10 m², la fontaine, le banc, les lampadaires, les haies, ainsi que les nouvelles plantations d'arbres et les nouvelles clôtures.

Par décision incidente du 7 décembre 2021, le Préfet a imparti au propriétaire un délai pour déposer une demande de permis de construire en procédure ordinaire. Il a relevé à cette occasion que le propriétaire n'avait notamment "pas mis à l'enquête publique les constructions et installations suivantes: deux composts, une pergola métallique, un bassin, une terrasse de 10 m² non couverte, une fontaine, un banc, des lampadaires, des haies, des plantations d'arbres et des clôtures". Cette décision a été confirmée par arrêt de la Cour de céans du 5 juillet 2022 (602 2022 1).

B. Par publication dans la Feuille officielle (FO) n° fff, le propriétaire a mis à l'enquête publique une demande de permis de construire (dossier FRIAC n° ggg) visant la mise en conformité des divers aménagements et ouvrages réalisés sur ses parcelles. Sur l'art. bbb RF, la demande

concernait deux composts (un en bois, un en maçonnerie), un abreuvoir avec son pavage et divers murs, une pergola métallique, deux escaliers extérieurs, un local technique, une lucarne sur la toiture du bâtiment principal, un accès gravelé, deux haies, des clôtures et des plantations d'arbres. Sur l'art. ccc RF, elle portait sur trois lampadaires, une place en dalles avec des murs, une fontaine, un banc, d'autres murs et clôtures en bois, ainsi que des plantations de haies et d'arbres.

La mise à l'enquête publique n'a suscité aucune opposition. Le Conseil communal de D. _____ a émis un préavis favorable sans condition le 31 octobre 2022.

Les services et entités consultés ont préavis favorablement le projet, avec ou sans conditions, à l'exception de la Section Agriculture de Grangeneuve qui a préavisé défavorablement la mise en conformité des aménagements et ouvrages réalisés, au motif que l'art. ccc RF n'avait pas été désassujéti au droit foncier rural et que les structures situées sur celui-ci ne pouvaient pas être admises.

Par courrier du 19 mai 2023, la DIME a informé le propriétaire de son intention de ne pas délivrer l'autorisation spéciale et l'a invité à se déterminer.

Le 15 juin 2023, le propriétaire a fourni des précisions. En réponse, Grangeneuve, par préavis du 20 juin 2022 (*recte* 2023), a maintenu sa position défavorable, estimant que les nouveaux éléments n'étaient pas pertinents au regard des art. 16a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 34 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1).

Le 4 juillet 2023, la DIME a communiqué au propriétaire que, sur la base des autorisations spéciales délivrées jusqu'à présent (n° hhh: Transformations et assainissement de l'ancien rural et n° iii: Transformation intérieure, extension de la partie habitable dans l'ancien rural, goudronnage des accès existants), ainsi que sur les photographies aériennes, elle pouvait admettre comme conformes à la zone les aménagements suivants réalisés sur l'art. bbb RF: le compost en bois, l'abreuvoir avec pavage, les petits murs nord et sud, le grand mur ouest, la pergola métallique, l'escalier et la fosse. En revanche, s'agissant du compost en maçonnerie, du local technique, de la lucarne sur la toiture, des deux haies, des clôtures et de la plantation des arbres, la DIME a considéré qu'ils ne pouvaient pas être mis en conformité. Il en allait de même de l'ensemble des aménagements et constructions réalisés sur l'art. ccc RF.

Le requérant s'est déterminé le 27 septembre 2023 sur la position de la DIME.

Le Service des forêts et de la nature (SFN) a émis un nouveau préavis favorable, sous conditions, le 17 octobre 2023. Il a souligné que les plantations existantes contribuaient positivement à la biodiversité et à la connectivité écologique dans un secteur d'agriculture intensive.

Grangeneuve a maintenu, pour sa part, son préavis défavorable le 15 novembre 2023, précisant toutefois que les plantations indigènes réalisées pouvaient être admises.

C. Par décision du 9 octobre 2024, la DIME a d'abord constaté que la demande était devenue sans objet pour les ouvrages suivants, situés sur l'art. bbb RF, au motif qu'ils avaient déjà été mis au bénéfice d'une autorisation spéciale par le passé: l'abreuvoir avec son pavage et les petits murs nord et sud, le grand mur côté ouest, la pergola métallique, l'escalier et la fosse, ainsi que la lucarne sur la toiture du bâtiment principal.

Elle a ensuite délivré l'autorisation spéciale pour la mise en conformité du compost en bois sur l'art. bbb RF, ainsi que des haies et plantations d'arbres sur les deux parcelles.

En revanche, la DIME a refusé de délivrer une autorisation spéciale pour la mise en conformité du compost en maçonnerie, du local technique et des clôtures sur l'art. bbb RF, ainsi que pour la mise en conformité des trois lampadaires, de la place en dalles avec ses murs, du banc et de la fontaine sur l'art. ccc RF.

En ce qui concerne les aménagements refusés, la DIME a considéré que le propriétaire ne remplissait pas les conditions d'une exploitation agricole au sens des art. 16 et 16a LAT. Par conséquent, les aménagements ne pouvaient être examinés qu'à la lumière des art. 24 ss LAT, qui régissent les exceptions pour les constructions hors zone à bâtir. Elle a considéré que les conditions pour une telle dérogation n'étaient pas remplies: il ne s'agissait ni de modifications nécessaires à un usage d'habitation conforme aux normes, ni d'un assainissement énergétique, ni d'une meilleure intégration paysagère. Les aménagements n'étaient pas non plus imposés à cet endroit par leur destination, mais étaient dictés par des raisons de pure commodité subjective.

Par décision du 25 novembre 2024, la Lieutenante de préfet du district de la Veveyse a formellement refusé le permis de construire pour les ouvrages et aménagements précités pour lesquels l'autorisation spéciale a été refusée, et l'a octroyé pour ceux qui ont été mis au bénéfice d'une telle autorisation.

D. Par acte du 20 décembre 2024, le propriétaire interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre les décisions de la DIME du 9 octobre 2024 et de la Lieutenante de Préfet du 25 novembre 2024. Sous suite de frais et dépens, il conclut principalement à leur annulation et à ce que l'autorisation spéciale et le permis de construire soient délivrés pour les clôtures, le local technique et le second compost en maçonnerie sur l'art. bbb RF et qu'il soit constaté qu'aucune autorisation n'est nécessaire pour les autres aménagements refusés (place en dalles avec murs, fontaine, banc, lampadaires) sur l'art. ccc RF. Subsidiairement, il demande le renvoi de la cause aux autorités compétentes pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

À l'appui de ses conclusions, le recourant fait valoir pour l'essentiel que plusieurs aménagements refusés sont des constructions de minime importance qui ne nécessitent pas de permis de construire. Il s'agirait de la place en dalles (assimilable à une terrasse non couverte), de la fontaine, du banc et des trois lampadaires, qui serviraient en outre à l'arrosage du verger.

Il estime que d'autres ouvrages refusés sont en réalité imposés par leur destination et devraient être autorisés hors de la zone à bâtir. Ce serait le cas des clôtures, qui sont des constructions légères (fil à moutons, lattes en bois) nécessaires à la protection du verger et dont la légalité aurait déjà été reconnue par le passé. Le local technique, qui consiste en réalité en une petite structure d'environ 1 m³, est également indispensable, car il abrite la pompe nécessaire à l'irrigation des arbres, dont la plantation a été autorisée. Enfin, le second compost répond, selon lui, à la même logique de nécessité liée à l'exploitation du site.

Le recourant se plaint en outre du fait que toutes les installations ont été traitées dans une seule et même procédure, ce qui a lésé ses intérêts, car une analyse individuelle de chaque ouvrage aurait pu conduire à l'octroi des autorisations spéciales nécessaires.

E. Par courrier du 16 janvier 2025, la Lieutenante de préfet renonce à déposer des observations. La DIME en fait de même par écriture du 4 février 2025.

Par observations du 7 février 2025, la commune conclut au rejet du recours. Elle soutient qu'un second compost ne se justifie pas, une déchetterie étant à disposition. Elle met en doute l'usage de l'eau de pluie pour l'habitation sans traitement adéquat et relève que les clôtures, situées à un mètre du bord de la route, posent un problème pour la sécurité routière et le déneigement.

Dans ses observations spontanées du 19 février 2025, le recourant maintient ses conclusions. Il conteste l'appréciation de la commune sur la quantité de matériel à composter, affirme faire contrôler régulièrement la qualité de l'eau de pluie, indispensable à l'entretien de ses arbres, et reproche à la commune de présenter faussement la situation des clôtures, la rendant responsable de la situation par des goudronnages effectués sans autorisation.

Par détermination spontanée du 18 mars 2025, la commune souligne notamment que les clôtures empêchent toute échappatoire pour les piétons.

Le 28 mars 2025, le recourant dépose encore des observations spontanées, reprochant aux autorités de ne pas retranscrire correctement les faits. Il conclut à ce qu'une inspection des lieux soit ordonnée.

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 les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 79 à 81, 114 al. 1 let. a et c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 167 al. 4 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Le recourant, directement touché par les décisions refusant l'autorisation spéciale et le permis de construire, peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à leur annulation ou à leur modification (art. 76 let. a CPJA). En outre, l'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

Selon l'art. 77 CPJA, l'autorité de recours revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'elle peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

3.

3.1. La décision de la DIME du 9 octobre 2024, qui fait l'objet du présent recours, a statué de manière différenciée sur les nombreux ouvrages et aménagements du recourant. Elle a constaté que la demande de mise en conformité pour plusieurs ouvrages (notamment la pergola, l'escalier, la fosse et la lucarne) était devenue sans objet, ceux-ci ayant déjà été mis au bénéfice d'une

autorisation spéciale par le passé. Elle a par ailleurs délivré une autorisation spéciale pour la mise en conformité du compost en bois, des haies et des plantations d'arbres.

La Cour de céans ne peut pas revenir sur les autorisations accordées dans la décision attaquée, qui sont favorables au recourant. De même, elle ne saurait réexaminer les décisions antérieures entrées en force. L'objet du présent litige se limite donc à la légalité du refus d'autoriser les autres ouvrages et aménagements (le second compost, le local technique, les clôtures, les lampadaires, la place en dalles, le banc et la fontaine).

3.2. Au surplus, le grief du recourant, selon lequel toutes les installations ont été traitées dans une seule et même procédure, ce qui aurait lésé ses intérêts, est manifestement mal fondé. D'une part, la décision du Préfet du 7 décembre 2021, qui a précisément imparti au recourant un délai pour déposer une demande de permis de construire pour l'ensemble des aménagements non autorisés, est entrée en force après avoir été confirmée par la Cour de céans par arrêt du 5 juillet 2022 (602 2022 1). D'autre part, le recourant a lui-même déposé une seule et unique demande de permis pour l'ensemble des ouvrages à légaliser. L'autorité était donc non seulement fondée, mais tenue d'examiner l'ensemble du projet dans une procédure unique au regard des dispositions pertinentes applicables en matière d'aménagement du territoire et de la police des constructions.

Cela dit, pour juger de l'admissibilité des objets refusés, la Cour devra tenir compte, notamment dans son appréciation à la lumière du critère d'un usage répondant aux normes usuelles d'habitation (cf. *infra* consid. 5.2), de l'ensemble des constructions et aménagements déjà admis et présents sur les parcelles du recourant situées en zone agricole.

4.

4.1. En application de l'art. 167 al. 2 LATeC, le propriétaire qui a exécuté des travaux sans permis ou en violation des plans, des conditions du permis ou d'une mesure de protection, peut déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux effectués.

C'est dans ce contexte, suite à la décision qui lui a été signifiée par le Préfet le 7 décembre 2021, que le recourant a déposé sa demande et que la DIME et la Préfecture se sont prononcées sur la question de la mise en conformité des objets litigieux.

4.2. 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.

Au niveau cantonal, l'art. 135 LATeC prévoit que sont soumises à l'obligation d'un permis de construire toutes les constructions et installations conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, en chargeant les réseaux d'équipement ou en étant susceptibles de porter atteinte à l'environnement (al. 1). L'obligation du permis s'étend également aux changements d'affectation de locaux, aux remblais et déblais, à la démolition de constructions et installations et à l'exploitation de matériaux (al. 2). Ne sont pas soumises à l'obligation de permis les constructions et installations concernant notamment les routes et les améliorations foncières approuvées conformément à la législation spéciale à la suite d'une procédure d'enquête et d'opposition. Pour le surplus, le règlement d'exécution définit les objets dispensés de l'obligation de permis (al. 3).

L'art. 84 du règlement fribourgeois du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC; RSF 710.11) énumère les constructions et installations qui sont soumises à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure ordinaire et l'art. 85 ReLATEC celles qui y sont soumises selon la procédure simplifiée. Tel est le cas en particulier des autres constructions et installations de peu d'importance qui ne sont pas utilisées ni utilisables pour l'habitation et le travail, telles qu'antennes de radio, abris pour petits animaux (poulaillers, clapiers...), garages, couverts à voitures ou places de stationnement, cabanes de jardin, bûchers, pergolas, couverts, jardins d'hiver non chauffés, biotopes, réservoirs de récupération d'eau de pluie, piscines et serres privées, sous réserve de l'art. 87 al. 1 let. b et e2 ch. 1 et 2 ReLATEC (art. 85 al. 1 let. j ReLATEC)

Quant à l'art. 87 ReLATEC, il prévoit les constructions et les installations qui sont dispensées de permis de construire. Il s'agit notamment des petites installations annexes telles qu'antennes paraboliques, terrasses de jardin non couvertes, cheminées de jardin privées, installations privées de jeux pour enfants, ainsi que les piscines à caractère saisonnier, démontées en fin de saison (al. 1 let. b), des installations et aménagements des espaces extérieurs ou de jardins tels qu'escaliers, fontaines, sculptures (al. 1 let. c), des constructions et les installations mises en place de manière temporaire à des fins touristiques ou de loisir pour une durée maximale de trois mois (al. 1 let. e1) et certaines installations sises à l'intérieur de la zone à bâtir, telles que les clôtures en treillis (al. 1 let. e2).

4.3. La procédure d'autorisation de construire au sens de l'art. 22 al. 1 LAT doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation d'un projet, sa conformité aux plans d'affectation et à la réglementation applicable. Pour déterminer si un aménagement est soumis à cette procédure, le critère déterminant est de savoir si, d'après le cours ordinaire des choses, il est susceptible d'entraîner des conséquences telles qu'il existe un intérêt pour la collectivité ou les voisins à un contrôle préalable (cf. ATF 123 II 256 consid. 3; 120 Ib 379 consid. 3c; 119 Ib 222 consid. 3a).

La jurisprudence a ainsi rappelé que sont considérés comme des constructions ou installations tous les aménagements durables et fixes, créés par la main de l'homme, qui exercent une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement, ou encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. L'exigence d'une relation fixe avec le sol n'exclut pas les constructions mobilières, non ancrées durablement au sol et facilement démontables, pour autant qu'elles soient installées de manière non temporaire en un lieu fixe (cf. ATF 123 II 256 consid. 3).

L'exigence d'une autorisation de construire hors de la zone à bâtir a notamment été admise par le Tribunal fédéral pour des clôtures et barrières, un jardin d'hiver, une véranda, une cabane de jardin, un pavillon d'agrément, un couvert servant de garage ou encore des aménagements extérieurs tels qu'une terrasse, des balustrades ou des colonnes en pierre (pour le tout, cf. ATF 118 Ib 49; arrêts TF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 3; 1A.156/2004 du 5 novembre 2004 consid. 3.3; 1A.92/1993 du 27 mai 1993 consid. 2a).

La jurisprudence cantonale a aussi précisé que des ouvrages mobiliers ou temporaires devaient être soumis à autorisation en raison de leur caractère durable (utilisation répétée au même endroit). La Cour de céans a ainsi jugé qu'un tipi installé chaque été en zone agricole (cf. arrêt TC FR 602 2020 65 du 17 mars 2021), un abri mobile pour chevaux (cf. arrêt TC FR 602 2024 31 du 24 octobre 2024 consid. 3.2.3), ou encore une roulotte utilisée durablement pour le stockage de matériel destiné à l'entretien des abeilles (cf. arrêt TC FR 602 2024 95 du 9 décembre 2024

consid. 2.3) constituait des constructions soumises à permis de construire. Le Tribunal cantonal vaudois a statué dans le même sens pour un abri de jardin amovible (type "barnum") installé durant la belle saison (cf. arrêt TC VD AC.2007.0226 du 25 juin 2008).

Un jardin potager ou de simples plantations ne sont en revanche pas des constructions au sens usuel du terme. La jurisprudence les assimile toutefois à des "installations" soumises à autorisation de construire, au même titre que les modifications apportées au terrain ou au paysage (clôtures, barrières, mares, étangs), lorsqu'ils atteignent une certaine étendue et modifient l'affectation du sol. La création d'un véritable parc paysager sur une surface auparavant libre, par exemple, comporte un impact important sur le paysage et constitue un changement d'affectation qui requiert un permis de construire, le caractère d'agrément devenant en effet prépondérant et excluant durablement toute exploitation agricole (cf. arrêts TF 1A.77/2003 du 18 juillet 2003 consid. 3.3; 1A.36/2001 du 29 janvier 2002 consid. 3.2).

4.4. Le recourant se méprend ainsi lorsqu'il fait valoir qu'aucune autorisation ne serait nécessaire pour certaines constructions, notamment l'aménagement d'une terrasse avec dalles, muret et un lampadaire (figure 1 ci-dessous), d'une fontaine sur place en dalles avec muret un lampadaire (figure 2 ci-dessous), d'un banc en pierre fixé au sol avec dalles, avec un lampadaire (figure 3 ci-dessous; lampadaire situé à proximité selon les plans, non représenté sur la photographie ci-dessous; toutes les photographies sont issues du dossier de plan déposé par le recourant à l'appui de la demande de permis)

(images supprimées)

Il est manifeste que ces aménagements, qui présentent un lien clair et durable avec le sol au sens de l'art. 22 al. 1 LAT, dépassent le cadre des constructions de minime importance dispensées de permis de construire au sens de l'art. 87 ReLATeC. On ne saurait en effet considérer qu'il s'agit notamment de petites installations annexes (al. 1 let. b), ou d'installations et aménagements des espaces extérieurs ou de jardins (al. 1 let. c), et encore moins d'une installation mise en place de manière temporaire (al. 1 let. e1). Même si l'art. 87 al. 1 let. c ReLATeC mentionne expressément les fontaines, l'ampleur des aménagements, en particulier les dallages et les nombreux murs ou murets posés, ainsi que leur ancrage durable au sol, dépassent manifestement le cadre des exceptions précitées. Il s'agit bien plus d'un véritable changement d'affectation qui modifie la vocation agricole du sol. Un tel changement, opéré de surcroît sur l'art. ccc RF qui n'a pas fait l'objet d'un désassujettissement au droit foncier rural, est soumis à l'obligation du permis de construire.

En raison de ce changement d'affectation, il en va de même de l'ensemble des constructions et installations litigieuses. La Cour rappelle d'ailleurs à cet effet que, dans son propre arrêt du 5 juillet 2022 (602 2022 1), elle a déjà constaté que le recourant avait "créé un véritable jardin d'agrément sur ses parcelles situées en zone agricole" et que, par ce fait, "l'affectation de ses parcelles [avait] été modifiée et une autorisation spéciale aurait dû être délivrée par la DIME". Or, comme considéré, l'examen des photographies que le recourant a produit lui-même à l'issue de cette décision, à l'appui de sa demande de permis de construire, ne fait que conforter la Cour dans son appréciation. Sur ce point, elle renvoie ainsi entièrement à son précédent arrêt concernant les objets litigieux.

Partant, le grief est mal fondé et c'est à juste titre que la DIME, puis la Lieutenante de préfet, ont examiné s'il y avait lieu d'accorder respectivement l'autorisation spéciale et le permis de construire y relatif pour ces ouvrages.

5.

En ce qui concerne les aménagements refusés, la DIME a considéré que le requérant ne remplissait pas les conditions d'une exploitation agricole au sens des art. 16 et 16a LAT. Cette appréciation n'est, à juste titre, pas mise en cause par le recourant. Par conséquent, les aménagements ne peuvent être examinés qu'à la lumière des art. 24 ss LAT, qui régissent les exceptions pour les constructions hors de la zone à bâtir.

5.1. Dans un premier moyen, le recourant estime que l'autorité intimée n'a pas correctement pris en compte le statut de ses parcelles au regard du droit foncier rural. Il soutient en substance que le fait que l'art. bbb RF ait été désassujéti de la loi du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) par une décision de 2007 n'a pas été suffisamment considéré dans l'appréciation globale au regard des art. 24 ss LAT, et que l'art. ccc RF, ne se prêtant pas à une pratique culturale mécanisée, devrait être considéré comme impropre à l'agriculture au sens de la LDFR.

Cela étant, la Cour relève que, comme le souligne Grangeneuve dans ses différents préavis, l'affectation des parcelles du recourant à la zone agricole est claire. La décision de l'Autorité foncière cantonale (AFC) de constater le non-assujettissement d'un immeuble à la LDFR, comme ce fut le cas pour l'art. bbb RF en 2007, a pour unique conséquence d'exclure cet immeuble du champ d'application de cette loi spéciale. Il peut dès lors être aliéné sans restriction quant à la personne de l'acquéreur ou au prix d'acquisition (cf. ATF 132 III 515 consid. 3.5.2). Toutefois, une telle décision n'a nullement pour effet de modifier le statut de la parcelle au regard du droit de l'aménagement du territoire et de la police des constructions, et n'emporte aucune conséquence sur l'utilisation permise eu égard à l'affectation du sol. L'art. bbb RF reste colloqué hors de la zone à bâtir, et demeure soumis à toutes les règles qui en découlent. Il n'en va pas autrement de l'art. ccc RF. Le fait que l'accès à ces surfaces ne soit pas favorable à une pratique culturale mécanisée est, à cet égard, sans incidence sur son statut juridique en zone agricole au sens du droit de l'aménagement du territoire et de la police des constructions.

5.2. Dans un second moyen, le recourant considère que c'est à tort que la DIME n'a pas retenu que les constructions et aménagements refusés consistaient en des modifications nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles, à un assainissement énergétique ou à une meilleure intégration dans le paysage au sens de l'art. 24c LAT.

5.2.1. 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 qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des

plans d'aménagement (cf. art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1^{er} juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 147 II 309 consid. 5.4; 129 II 396 consid. 4.2.1; arrêt TF 1C_162/2019 du 25 novembre 2019 consid. 3.1).

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

5.2.2. En l'occurrence, il y a d'emblée lieu de rappeler au recourant que l'objet du litige n'est d'abord pas une série d'installations isolées, mais bien l'aménagement d'un jardin d'agrément en zone agricole. Une telle création conduit, comme considéré (cf. *supra* consid. 4.4), à un changement d'affectation de la surface, qui passe d'une vocation agricole à une vocation récréative ou d'agrément. Or, la jurisprudence est constante quant à l'importance qu'elle accorde au principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4). Considéré comme un principe cardinal du droit de l'aménagement du territoire, son respect commande une approche particulièrement restrictive dans l'octroi de dérogations à la non-constructibilité en zone agricole.

Le recourant fait ainsi fausse route lorsqu'il estime que chaque aménagement pourrait être examiné matériellement de manière individuelle. En effet, c'est l'ensemble des installations qui, par son effet cumulé, modifie l'affectation de la zone, et c'est ce changement d'affectation en lui-même qui nécessite une autorisation. Partant, le reproche fait à l'autorité de ne pas avoir examiné individuellement chaque aménagement est dénué de pertinence. La Cour de céans l'avait d'ailleurs déjà expressément rappelé au recourant dans son arrêt 602 2022 1 du 5 juillet 2022, en précisant qu'il conviendrait "*de prendre en considération l'ensemble des travaux effectués, et non chaque construction séparément*", et qu'il importait peu, contrairement aux allégations du recourant, "*que certains objets ne soient pas soumis à autorisation selon l'art. 87 ReLATeC*" (cf. ég. arrêt TC FR 602 2021 196 du 23 mars 2022).

5.2.3. Cela étant, force est de constater que l'installation d'une terrasse en dalles, d'un banc, d'une fontaine, de lampadaires, d'un second compost, d'un local technique et de clôtures constitue manifestement la création d'un jardin d'agrément. Ces éléments, pris dans leur ensemble, ne sont pas admissibles en zone agricole et ne répondent pas à un usage d'habitation qui serait conforme aux normes usuelles en zone agricole ou qui conduirait à une meilleure intégration dans le paysage. Il ne s'agit pas non plus de constructions servant à une production agricole, même à titre de loisir, lesquelles ne sont de toute façon pas autorisées en zone agricole (cf. arrêt TA TG TVR 2015 n° 11 consid. 3.1.2).

Le recourant ne peut pas non plus être suivi lorsqu'il prétend que certains des éléments refusés (local technique, lampadaires) seraient nécessaires à l'entretien des arbres, dont la plantation a été autorisée. On ne voit en effet pas en quoi des plantations d'arbres en zone agricole, qui plus est constituées principalement, voire exclusivement, d'espèces indigènes adaptées au climat local, nécessiteraient un local technique isolé et chauffé pour un système d'arrosage intensif. Rien n'indique qu'un arrosage allant au-delà des précipitations naturelles soit indispensable. Un tel système relève bien plus d'un choix de confort personnel, voire de luxe, que d'une nécessité objective. Au demeurant, même si une pompe devait s'avérer nécessaire, une solution technique moins invasive aurait manifestement pu être envisagée à l'intérieur ou en annexe du bâtiment

d'habitation principal existant, conformément aux principes édictés par la Directive de la DIME sur les transformations partielles de bâtiments sis hors de la zone à bâtir (cf. Directive de la DIME du 28 février 2023 sur les transformations partielles de bâtiments sis hors de la zone à bâtir, disponible sur www.fr.ch > Territoire, aménagement et constructions > Permis de construire et autorisations > Permis de construire > Constructions hors zone à bâtir, consulté le 15 juillet 2025). De même, des lampadaires pour un arrosage de nuit ne sont manifestement pas indispensables. Enfin, la Cour ne voit aucune raison d'octroyer une autorisation spéciale pour un second compost en maçonnerie sur la parcelle qui dispose déjà d'un premier compost en bois. Ces aménagements relèvent de la simple commodité subjective et non d'une nécessité liée à un usage conforme aux normes usuelles d'habitation.

Le recourant se méprend également lorsqu'il invoque une décision du 5 octobre 2015 pour soutenir que les clôtures auraient déjà été légalisées. Une telle décision, pour être valable au regard du droit de l'aménagement du territoire, aurait dû être assortie d'une autorisation spéciale de la Direction cantonale compétente, qui n'a jamais été délivrée. La décision préfectorale de 2015 est donc sans portée sur cette question. Sur le fond, les clôtures en zone agricole sont en principe interdites, sauf si elles sont indispensables à une exploitation agricole (p.ex. pour parquer du bétail), ce qui n'est pas le cas ici. L'argument du recourant selon lequel certaines clôtures sont dispensées de permis en zone à bâtir est ici sans pertinence. Quant à la nécessité de protéger les plantations d'arbres, elle n'est étayée par aucun élément concret. Au contraire, cet argument se heurte aux motifs mêmes qui ont justifié l'autorisation desdites plantations par le SFN. Ce dernier a admis les plantations pour des raisons écologiques, soulignant leur rôle très important en termes de connectivité pour la faune dans un paysage agricole intensif. L'objectif étant de créer un maillage de milieux naturels, le fait de ceinturer ces plantations par des clôtures va directement à l'encontre de ce but. Un tel aménagement ne saurait donc être autorisé. L'argumentation du recourant relative à la sécurité routière est ainsi sans pertinence pour la question de la légalité des clôtures. Nonobstant, pour les aspects de visibilité le long de la route, la Cour renvoie au préavis du Service de la mobilité (SMo) du 5 décembre 2022, qui s'est prononcé sur leur impact à cet endroit.

5.2.4. La Cour constate encore que la DIME a déjà fait preuve d'une large souplesse en autorisant ou en constatant la légalisation antérieure d'une partie importante des aménagements (pergola, compost en bois, haies, plantations, certains murs et escaliers). Les ouvrages supplémentaires dont l'autorisation est refusée dépassent clairement le cadre de ce qui est admissible en zone agricole. En tenant compte de l'ensemble des ouvrages déjà autorisés, on peut sans autre admettre que les possibilités de créer un aménagement extérieur conforme aux normes usuelles pour un bâtiment d'habitation en zone agricole ont été largement épuisées. Il suffit de consulter les photographies au dossier (cf. *supra* figures 1 à 3; ég. figures 4 et 5) pour se rendre compte que les aménagements réalisés par le recourant confèrent à sa propriété un caractère d'agrément luxueux qui dépasse manifestement le stade usuel et donne l'impression d'être dans le parc d'une demeure de "haut standing" plutôt qu'en zone agricole. Le recourant s'est créé un véritable parc paysager en pleine campagne.

(images supprimées)

Dans ces circonstances, le fait de refuser les aménagements supplémentaires, alors même que de nombreuses installations typiques d'un jardin d'agrément ont déjà été admises, apparaît comme la suite logique, et ne saurait être qualifié de disproportionné.

5.2.5. Il s'ensuit que rien ne permet de justifier les aménagements et constructions rejetés sous l'angle de l'art. 24c LAT et la décision de la DIME doit, sur ce point également, être confirmée.

5.3. La DIME a estimé enfin que les aménagements n'étaient pas imposés à cet endroit par leur destination (art. 24 LAT), mais qu'ils étaient dictés par de simples raisons de commodité subjective, ce qui ne constitue pas un motif d'autorisation valable.

La Cour ne peut que confirmer cette appréciation. Les aménagements litigieux ne sont manifestement pas imposés par leur destination et les autres exceptions pour construire hors de la zone à bâtir (art. 24a ss LAT) n'entrent pas non plus en ligne de compte.

5.4. Au vu de l'ensemble des considérants qui précèdent, la Cour estime que le dossier contient tous les éléments nécessaires pour statuer sur le présent litige en pleine connaissance de cause. Les mesures d'instruction complémentaires requises par le recourant, notamment une inspection des lieux, ne seraient pas de nature à modifier l'appréciation juridique de la Cour. Partant, les réquisitions de preuve formulées par le recourant sont rejetées par appréciation anticipée des preuves.

6.

6.1. Manifestement mal fondé, le recours est par conséquent entièrement rejeté.

6.2. Le recourant, qui succombe, supporte les frais de la présente procédure, arrêtés à CHF 1'500.- 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 des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant versée le 6 janvier 2025. Pour les mêmes motifs, le recourant n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté.
- II. Les frais de procédure, par CHF 1'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais 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 15 juillet 2025/jfr

Le Président

Le Greffier-rapporteur