



**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 2024 51

## **Arrêt du 21 mars 2025**

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

#### **Composition**

Président : Johannes Frölicher  
Juges : Dominique Gross, Vanessa Thalmann  
Greffière-stagiaire : Zoé Dupont

#### **Parties**

**A. \_\_\_\_\_ SA, recourante**, représentée par Me Luc del Rizzo,  
avocat

contre

**PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA BROYE, autorité intimée,**

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

#### **Objet**

Aménagement du territoire et constructions – construction d'une villa  
familiale en zone agricole – conformité à la zone

Recours du 26 avril 2024 contre les décisions de la DIME du  
20 février 2024 et de la Préfecture de la Broye du 26 mars 2024

## considérant en fait

A. A. \_\_\_\_\_ SA – dont l'administrateur est B. \_\_\_\_\_, exploitant agricole – est propriétaire de l'art. ccc du registre foncier (RF) de la Commune de D. \_\_\_\_\_, secteur E. \_\_\_\_\_, sis hors de la zone à bâtir et sur lequel sont construits plusieurs bâtiments, notamment une ferme avec logement dans lequel le précité vit actuellement.

B. A. \_\_\_\_\_ SA a déposé une demande de permis de construire pour une habitation familiale, avec piscine et jardin d'hiver notamment, sur ledit art. ccc RF.

La mise à l'enquête publique n'a suscité aucune opposition.

Le 25 octobre 2022, la commune a émis un préavis favorable.

Dans le cadre de la consultation des services concernés, Grangeneuve, Section Agriculture a émis un préavis négatif le 24 novembre 2022.

A la suite de la lettre du 28 novembre 2022 de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) l'informant qu'elle entendait refuser de délivrer l'autorisation spéciale, la propriétaire s'est déterminée le 17 mars 2023 et a déposé des nouveaux plans le 6 avril 2023, supprimant la piscine et le jardin d'hiver. Elle a notamment soutenu que deux logements sont nécessaires en raison de la transmission prochaine de l'exploitation à la nouvelle génération et qu'un nouveau logement ne peut pas être envisagé à l'intérieur du volume construit existant, compte tenu du besoin agricole des surfaces en question.

Grangeneuve, Section Agriculture a émis un préavis complémentaire défavorable le 12 mai 2023.

Par lettre du 5 juin 2023, la DIME a informé la propriétaire de son intention de refuser de délivrer l'autorisation spéciale et l'a invitée à se déterminer à nouveau. Celle-ci n'a pas donné suite à cette invitation.

C. Par décision du 20 février 2024, la DIME a refusé de mettre A. \_\_\_\_\_ SA au bénéfice d'une autorisation spéciale pour travaux hors de la zone à bâtir. En substance, la DIME a considéré qu'à l'emplacement du projet de la nouvelle habitation, la propriétaire disposait d'un rural existant avec partie habitable présentant un potentiel de rénovation, voire d'agrandissement; que le besoin d'une nouvelle habitation séparée n'apparaissait dès lors pas indispensable; que le chef d'exploitation était également propriétaire d'un immeuble d'habitation mixte en zone à bâtir situé à 3 à 4 kilomètres de son centre d'exploitation; que jusqu'alors la gestion de l'exploitation agricole avait pu être menée à bien dans les limites de la configuration actuelle; qu'un besoin immédiat faisait défaut; que les volumes construits existants devaient être utilisés en premier lieu et que le maintien à long terme de l'exploitation n'était pas démontré.

A la suite de cette décision de la DIME, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu un préavis défavorable le 4 mars 2024.

Par décision du 26 mars 2024, dès lors que l'autorisation spéciale de la DIME faisait défaut, le Lieutenant de préfet de la Broye a refusé d'accorder le permis de construire.

D. Par mémoire du 26 avril 2024, la propriétaire dépose un recours à l'encontre des deux décisions précitées auprès du Tribunal cantonal. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, principalement, à la réformation desdites décisions, en ce sens que l'autorisation spéciale et le permis de construire requis sont accordés, subsidiairement, à leur annulation avec renvoi du dossier aux autorités intimées pour complément d'instruction et nouvelle décision. A titre de mesures d'instruction, elle requiert son interrogatoire et la tenue d'une inspection des lieux.

A l'appui de ses conclusions, la recourante se plaint d'une constatation inexacte des faits ainsi que de la violation 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). Elle expose que le logement actuel, réparti sur deux niveaux et d'une surface nette de 141 m<sup>2</sup>, est adjacent à la grange-écurie, rendant impossible la création d'un nouveau logement sans empiéter sur des locaux concrètement utilisés et nécessaires à l'exploitation à des fins agricoles. De plus, le logement actuel est trop exigu pour être divisé en deux logements avec entrées séparées en raison de la configuration des pièces. La recourante précise ne pas disposer d'un autre logement à une proximité suffisante de l'exploitation et qu'une présence permanente sur le domaine agricole est indispensable. Elle explique que la transition de l'exploitation d'une génération à l'autre est concrète et prévue à court terme, de sorte que le besoin de nouvelle habitation en zone agricole est immédiat. Pour prouver le maintien à long terme de l'entreprise agricole, elle indique avoir demandé une mise à jour du budget d'exploitation à l'Institut agricole de Grangeneuve.

E. Le 29 mai 2024, le Lieutenant de préfet fait savoir qu'il n'a pas d'observations à formuler sur le recours dont il conclut au rejet en renvoyant aux considérants de sa décision et de celle de la DIME.

Par courrier du 19 juin 2024, la commune indique qu'elle maintient son préavis favorable du 25 octobre 2022, aucun élément nouveau ne justifiant sa reconsidération.

Le 17 septembre 2024, la DIME conclut au rejet du recours en renvoyant aux décisions contestées et au dossier de la cause.

Par courrier du 25 septembre 2024, la recourante dépose une détermination spontanée par laquelle elle fait savoir qu'elle maintient son recours et les arguments y développés ainsi que ses réquisitions de preuves. Elle produit le budget d'exploitation de l'entreprise agricole établi en vue de la construction de la villa litigieuse et, dans l'hypothèse où il ne devait pas être considéré comme suffisant, requiert la mise en œuvre d'une expertise afin de confirmer le maintien à long terme de l'exploitation.

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

## **en droit**

1.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 30 al. 1 let. a et 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) – et l'avance des

frais de procédure ayant été versée en temps utile – le recours de la propriétaire, directement touchée par les décisions attaquées et qui peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à leur annulation ou modification (art. 76 let. a CPJA), est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a et c CPJA. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

1.2. Selon l'art. 77 al. 1 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). Le grief d'inopportunité ne peut être examiné en l'espèce que dans le cadre de l'art. 33 al. 3 let. b LAT en relation avec l'art. 78 al. 2 let. c CPJA.

2.

2.1. Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et le terrain est équipé (art. 22 al. 2 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. Selon l'art. 136 de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), lorsque le projet de construction est situé hors de la zone à bâtir, il est soumis à l'octroi d'une autorisation spéciale de la DIME, délivrée lors de la procédure de permis de construire.

2.2. 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 délaçement 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).

2.3. 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 et les références citées; TC FR 602 2021 144 du 16 octobre 2023).

2.4. L'art. 16 LAT prescrit notamment 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 concernées,

qui doit toujours être guidée par cette exigence (RUCH/MUGGLI, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 16 LAT nos 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 (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 (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 (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 (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).

2.5. 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 (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; arrêt TC FR 602 2021 144 du 16 octobre 2023). 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). 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*"; 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).

2.6. 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. 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 (arrêt TF 1C\_319/2018 du 7 février 2019 consid. 6). 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; 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. Si des besoins en matière de locaux d'habitation sont avérés, ils devront être en priorité satisfaits à l'intérieur du volume bâti existant. Le fait que les logements existants soient loués, cédés en droit d'habitation à des tiers ne saurait justifier la construction de nouveaux locaux d'habitation (arrêts TF 1C\_17/2015 du 16 décembre 2015 consid. 2; 1C\_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.3.1; TC VD AC.2019.0031 du 15 avril 2019 consid. 2.b; cf. EspaceSuisse, Constructions hors de la zone à bâtir de A à Z, 3/2020, p. 40).

Dans l'arrêt 1C\_136/2009 du 4 novembre 2009, le Tribunal fédéral a fourni les précisions suivantes concernant le logement en zone agricole destiné à la génération qui prend sa retraite (cf. consid. 4.1):

*"[...] on considère en principe comme indispensables pour l'exploitation les besoins de locaux d'habitation pour la génération qui prend sa retraite après avoir travaillé, sa vie durant, dans l'agriculture et habité en zone agricole. Le cas échéant, trois générations peuvent ainsi élire domicile sur le même domaine (Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, Office fédéral du développement territorial, Berne 2001, p. 30 s.). Selon la jurisprudence, on ne saurait en effet exiger qu'un paysan doive quitter le domaine lorsque, à l'âge de la retraite, il en remet l'exploitation à ses enfants. Le maintien sur le domaine favorise aussi la structure sociale de l'agriculture. Les parents retraités peuvent continuer à rendre de précieux services dans l'exploitation du domaine: s'occuper des achats, donner des conseils, apporter une aide dans les périodes très chargées, en cas de maladie, de service militaire, etc. (arrêt 1A.19/2001 du 22 août 2001, in RDAF 2003 I 506, consid. 3a; ATF 116 Ib 228 consid. 3a p. 233; 112 Ib 259 consid. 2a p. 262). Dans tous les cas, les conditions générales permettant d'admettre la conformité à la zone agricole de logements d'habitation, notamment l'existence d'un lien fonctionnel direct entre le logement et l'exploitation, doivent être remplies (Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, op. cit., p. 31; ATF 121 II 307 consid. 3b p. 310 s.; 112 Ib 259 2a p. 262)."*

La taille de la nouvelle construction doit être proportionnée au besoin en logement pour l'exploitation du domaine agricole, sans excéder la surface nécessaire (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 conformes à la loi. Il y estime à 180 m<sup>2</sup> la surface adaptée au logement de l'exploitant (bureau compris) et à 100 m<sup>2</sup> celle qui convient pour le logement de la vieille génération (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 ont fixé une surface brute de plancher maximale admise pour un logement agricole hors zone à bâtir en fonction de la grandeur de l'exploitation (EspaceSuisse, Sondage auprès des cantons du 21 mars 2022, p. 12).

A titre d'exemples, ces recommandations ont été reprises et complétées notamment par le canton de Vaud (cf. fiche d'application pour les logements agricoles hors de la zone à bâtir, version de février 2023, qui indique que la surface brute de plancher habitable du logement de la génération qui prend sa retraite peut se monter au maximum à 100 m<sup>2</sup>) et celui de Berne (L2 Fiche thématique, Construire hors de la zone à bâtir, version de décembre 2023, qui fixe une valeur indicative de 100 m<sup>2</sup> pour le logement des parents âgés).

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 m<sup>2</sup> pour le logement de l'exploitant et de 100 m<sup>2</sup> pour la 2<sup>e</sup> génération ascendante (cf. directive relative aux habitations agricoles et bâtiments ruraux hors zone à bâtir, art. 16a LAT et 34 OAT, 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 m<sup>2</sup> au maximum, toutes surfaces cumulées (ch. IV al. 3). Un logement pour la génération qui prend sa retraite (*Stöckli*) 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).

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 maximum 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 tablette 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<sup>er</sup> avril 2018 de la méthode fondée sur les unités de logement pour estimer la valeur agricole par le droit fédéral (cf. ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural; RS 211.412.110 et son annexe: 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 loi sur l'aménagement du territoire, il est douteux qu'en l'absence de toute transparence, on puisse reconnaître la moindre valeur à cette pratique absconde et totalement confidentielle qui laissait en réalité un blanc-seing à Grangeneuve, Section Agriculture. 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 pourrait en aucun cas étendre les possibilités de construire telles qu'elles ressortent du droit fédéral.

### 3.

3.1. D'emblée, il sied de préciser que l'on est ici en présence d'un projet de construction lié à une exploitation agricole pour laquelle la nécessité d'une présence permanente sur place a *a priori* été admise (cf. préavis de Grangeneuve, Section Agriculture, du 24 novembre 2022), ce qui n'est pas contesté.

Certes, la directive cantonale du 20 décembre 2022 mentionnée ci-dessus (cf. consid. 2.6), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, prévoit que les dossiers de demande de permis de construire déposés jusqu'au 31 décembre 2022 feront l'objet d'un examen sur la base des modalités de calcul des surfaces admissibles utilisées jusqu'à cette date. Le projet ayant été mis à l'enquête publique, il ne devrait pas être soumis à la nouvelle directive.

Cela étant, comme exposé ci-avant (cf. consid. 2.6), la Cour de céans a jugé qu'il était douteux de reconnaître la moindre valeur à l'ancienne pratique cantonale, qualifiée d'absconde et de totalement confidentielle. Quoi qu'il en soit, dans la présente affaire, ce ne sont pas tant les méthodes utilisées pour déterminer la surface admissible du logement agricole qui sont en cause que le point crucial

de savoir s'il existe un besoin actuel et concret de nouvelle construction pour la génération ascendante ou si cette nouvelle construction est admissible compte tenu des volumes bâtis existants. En effet, il est hors de question de construire une habitation supplémentaire si le besoin n'est pas actuel ou si les locaux déjà disponibles permettent de couvrir les besoins de l'exploitation en logements.

3.2. Il ressort du dossier que la demande de permis – tout comme la publication dans la Feuille officielle – était intitulée « *habitation familiale* », sans informations supplémentaires, et incluait la construction d'une véranda et d'une piscine. C'est seulement en cours de procédure, suite au préavis défavorable de Grangeneuve, Section Agriculture, que la recourante a évoqué le transfert générationnel comme motif à la construction de la nouvelle villa – et a abandonné son projet de piscine et de véranda –; elle s'est cependant limitée à affirmer que deux logements étaient nécessaires « *compte tenu de la transmission prochaine de l'exploitation à la nouvelle génération* » et que le second logement ne pouvait pas être envisagé dans les volumes construits existants.

Dans son mémoire de recours, la recourante soutient que la transition de l'exploitation d'une génération à l'autre est prévue à court terme, respectivement qu'elle est en cours, mais nécessite que la question du logement soit réglée; elle allègue ainsi que le besoin est immédiat. Parmi les pièces jointes au recours, figure notamment le budget de l'exploitation daté du 2 octobre 2018, duquel il ressort que l'exploitant est né en 1970. Dans sa détermination du 25 septembre 2024, elle relève que l'exploitant approche de l'âge de la retraite – sans toutefois indiquer ni son âge ni sa date de naissance – et que sa fille a commencé une formation dans l'œnologie et suivra ensuite l'école d'agriculture dans l'idée de reprendre l'exploitation.

En cours de procédure de recours, la recourante a produit un budget d'exploitation, daté du 24 juin 2024 et réalisé en vue de la construction de la villa litigieuse, intitulé « *Planification technique, économique et monétaire 2024-2030* ». Il en ressort que l'exploitant a eu 54 ans en 2024 et qu'il « *peut poursuivre son activité pendant encore plus de 10 ans [...] [E]nsuite les deux enfants de Monsieur [...] pourraient reprendre la propriété et devront obtenir la formation pour bénéficier des paiements directs* » (cf. ch. 2 *in fine*).

Il résulte de ce qui précède que l'exploitant est actuellement âgé de 54 ans (52 ans au moment du dépôt de la demande de permis de construire). Si la recourante prétend certes que le transfert de génération est prévu à court terme – respectivement qu'il est en cours –, elle n'apporte cependant aucun élément concret à l'appui de son allégation. Force est au contraire de constater que la reprise du domaine n'est aucunement concrètement réglée. En effet, selon les indications ressortant du budget d'exploitation daté du 24 juin 2024, l'exploitant peut poursuivre son activité pendant encore plus de 10 ans et ses enfants « *pourraient* » reprendre ensuite l'exploitation. A cela s'ajoute que, comme indiqué par la recourante elle-même, la fille de l'exploitant n'a pas encore de formation dans l'agriculture.

Dans ces circonstances, la Cour de céans ne peut que constater que le besoin de nouvelle habitation pour la génération qui prend sa retraite n'est pas immédiat ni même actuel. Pour ce motif déjà, c'est à juste titre que la DIME a refusé de délivrer l'autorisation spéciale.

3.3. A cela s'ajoute encore qu'un besoin en matière de locaux d'habitation doit en priorité être satisfait à l'intérieur des volumes bâtis existants. En l'espèce, le rural existant dispose de locaux adjacents à la partie habitable, qui pourraient répondre à ce besoin. Certes, la recourante soutient que ces locaux sont utilisés à des fins agricoles et qu'un agrandissement de l'habitation empièterait



sur des surfaces nécessaires à l'exploitation, ce qui conduirait à la réalisation d'un nouveau bâtiment agricole. Elle ne donne toutefois aucune précision sur la fonction de ces locaux, ni sur la manière dont un agrandissement pourrait lui porter préjudice et n'apporte aucun élément de preuve. Ses allégations manquent donc de fondement.

De plus, il est encore constaté que le logement actuel a une surface d'environ 141 m<sup>2</sup>. Quant à la villa projetée – sur un étage –, sa surface utile principale est de 165 m<sup>2</sup>. Selon la jurisprudence (cf. arrêt TC FR 602 2021 144 du 16 octobre 2023), le calcul des surfaces admissibles en zone agricole se réfère à la situation individuelle des personnes susceptibles d'entrer en considération; il n'est pas possible de regrouper les prétentions des unes et des autres pour ensuite librement répartir entre elles les mètres carrés. Or, en l'occurrence, la villa projetée est destinée à accueillir la génération qui prendra sa retraite. Ainsi, la surface de 165 m<sup>2</sup> envisagée dépasse très largement la limite maximale de 100 m<sup>2</sup> préconisée pour cette situation par les recommandations de l'ARE et reprises par la directive cantonale du 20 décembre 2022.

4.

La recourante requiert enfin qu'il soit procédé à son interrogatoire et à une inspection des lieux.

La jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les références citées).

En l'occurrence, la Cour de céans considère que les mesures d'instruction requises par la recourante s'avèrent inutiles pour trancher la présente cause. En effet, une inspection des lieux ne changerait aucunement le sort réservé au recours, dès lors que les pièces versées au dossier permettent parfaitement de comprendre la situation de la parcelle concernée et de l'exploitation agricole; il en va de même en ce qui concerne l'audition de l'exploitant actuel.

5.

5.1. Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées.

5.2. Il appartient à la recourante qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, elle n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

(dispositif en page suivante)

**la Cour arrête :**

I. Le recours est rejeté.

Partant, les décisions de la DIME du 20 février 2024 et du Lieutenant de préfet de la Broye du 26 mars 2024 sont confirmées.

II. Des frais de procédure de CHF 2'500.- sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà prestée.

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 21 mars 2025/vth/zdu

Le Président

La Greffière-stagiaire