



**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 2026 2

Arrêt du 17 mars 2026

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Cornelia Thalmann El Bachary
Vanessa Thalmann
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

Parties

A._____, et **B.**_____, **recourants**, représentés par Me Rémy Terrapon, avocat

contre

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

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Rétablissement de l'état conforme au droit – Constructions illicites hors de la zone à bâtir

Recours du 6 janvier 2026 contre la décision du 13 novembre 2025

considérant en fait

A. B._____ et A._____ sont propriétaires de l'art. ccc du registre foncier (RF) de la Commune de D._____, lequel est situé hors de la zone à bâtir définie par le plan d'affectation des zones (PAZ) en vigueur.

Le 24 juillet 2009, les propriétaires précités ont déposé une demande de permis de construire portant sur la transformation de la ferme existante sise sur l'art. ccc RF en un appartement avec bureau, garage intérieur et écurie.

Par décision du 3 décembre 2009, se fondant sur les préavis des différents services consultés, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; désormais Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME) a délivré une autorisation spéciale pour ce projet, considérant que les conditions d'octroi au sens de l'art. 24c de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) étaient remplies.

Par décision du 14 décembre 2009, la Préfecture de la Glâne a délivré le permis de construire relatif au projet.

Le 12 juin 2014, la commune a procédé à une inspection des lieux. Elle a constaté que des travaux avaient été réalisés en violation de l'autorisation spéciale et du permis de construire délivrés.

Le 31 octobre 2014, les propriétaires précités ont mis à l'enquête une demande de permis de construire tendant à la mise en conformité de la transformation de la ferme et de l'aménagement extérieur de l'art. ccc RF. Cette demande n'a suscité le dépôt d'aucune opposition.

Le 24 novembre 2014, la commune a émis un préavis défavorable. Elle a relevé en substance qu'un appartement supplémentaire avait été réalisé, que l'espace du galetas dans les combles avait été équipé, ce qui soulevait la question de savoir si cet espace devait être pris en compte dans les surfaces habitables, et que des murs de soutènement avaient été réalisés partiellement sur la parcelle voisine, soit sur l'art. ddd RF, lequel est également situé hors de la zone à bâtir. Or, aucune autorisation à cet effet n'avait été donnée par feu E._____, ancien propriétaire du bien-fonds précité.

Par décision du 19 avril 2016, se fondant sur les préavis des différents services consultés, la DIME a refusé de délivrer l'autorisation spéciale pour le projet de mise en conformité, considérant que les conditions d'octroi au sens de l'art. 24c al. 3 et 4 LAT n'étaient pas satisfaites.

Par décision du 23 mai 2016, la Préfecture de la Glâne a refusé de délivrer le permis de construire relatif audit projet. Ces décisions n'ont pas été contestées.

B. Par courrier du 7 février 2018, la DIME a informé les propriétaires de l'art. ccc RF de l'ouverture d'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit. Elle les a invités à décrire précisément l'ensemble des aménagements exécutés illégalement, ainsi que leur but et leur utilisation. Elle les a en outre invités à déposer des observations, notamment quant aux implications personnelles et financières qu'entraînerait une remise en état des lieux.

Par détermination du 5 avril 2018, les propriétaires ont décrit un certain nombre de travaux réalisés sans permis. Ils ont précisé que ceux-ci n'avaient pas été entrepris dans un but lucratif, mais dans

un "but esthétique et pratique, de mise en valeur de la maison et du site", lesquels se trouvent en zone agricole.

Le 5 septembre 2019, la DIME a procédé à une inspection des lieux en présence des propriétaires, de représentants de la commune, d'un représentant du Service de la mobilité (SMo) ainsi que de représentants du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA). Lors de cette inspection, il a notamment été constaté, s'agissant des aménagements extérieurs, la présence, à cheval sur les art. ccc et ddd RF, d'une haie longeant le chemin de F. _____ ainsi que de murs de soutènement (côtés nord et sud). Sur l'art. ccc RF, les autorités ont également relevé la présence d'une fontaine avec couvert, de nombreuses places de stationnement, d'une terrasse de plus de 12 m², ainsi que diverses modifications des ouvertures du bâtiment par rapport aux plans mis à l'enquête. Il a notamment été constaté que la porte du garage avait été agrandie, que les ouvertures de part et d'autre de celui-ci avaient été supprimées, que l'ouverture donnant sur le balcon avait été agrandie, que trois petites ouvertures sur le balcon nord avaient été remplacées par trois portes-fenêtres, que deux portes-fenêtres et deux fenêtres avaient été aménagées à l'arrière du bâtiment, ainsi que la pose de cinq fenêtres de toiture (Velux) à l'est et d'une à l'ouest. Un escalier permettant l'accès à un nouveau loft d'habitation ainsi qu'un balcon ont également été constatés.

Le 22 novembre 2019, la DIME a procédé à une nouvelle inspection des lieux en présence des propriétaires, de représentants de la commune, ainsi que du SeCA. Lors de cette seconde inspection, il a été constaté, s'agissant des aménagements intérieurs, que l'affectation du bureau avait été modifiée pour être transformée en loft d'habitation, actuellement occupé par une locataire, et que la surface initiale du bureau avait été agrandie. Dans ce loft, les autorités ont relevé la présence d'un réduit de 12.42 m² à l'étage ainsi que d'une mezzanine, d'un second réduit au deuxième niveau et d'un accès facilité en lieu et place de l'échelle escamotable initialement prévue. Les deux espaces désignés comme "réduits" sont en réalité utilisés à des fins d'habitation et sont habitables, notamment en raison des ouvertures réalisées sans autorisation. En outre, s'agissant de l'habitation principale, il a été constaté la présence de combles aménagés avec coin cuisine et salle de bain. Une mezzanine faisant office de dortoir, qui ne figurait pas sur les plans de mise en conformité, a également été observée.

Dans sa détermination du 8 janvier 2020, le SMO a indiqué que les murs de soutènement attenants au chemin de F. _____ étaient implantés trop près de celui-ci et que la visibilité au débouché sur ce chemin n'était pas garantie.

Le 31 janvier 2020, le Service de l'agriculture (SAGri; désormais Grangeneuve, section Agriculture) s'est déterminé. Il a relevé en substance que l'habitation sise sur l'art. ccc RF n'entretenait aucun lien avec l'exploitation agricole et que les constructions en cause n'étaient pas conformes à l'affectation de la zone agricole.

Par courrier du 11 février 2020, la DIME a informé la communauté héréditaire de feu E. _____ de l'ouverture d'une procédure de remise en état des lieux concernant des travaux illicites réalisés sur l'art. ccc RF, lesquels empiètent partiellement sur l'art. ddd RF. Elle a en outre indiqué que les modifications apportées sans autorisation à la remise située sur l'art. ddd RF seraient intégrées à la procédure en cours. La DIME a invité la communauté héréditaire à déposer ses observations, notamment quant aux implications personnelles et financières qu'entraînerait une remise en état des lieux, dès lors qu'elle est propriétaire de l'art. ddd RF.

Le 18 septembre 2020, la communauté héréditaire a déposé une demande de permis de construire tendant à la mise en conformité du changement d'affectation de la remise en garage/remise ainsi que des travaux de transformation y relatifs entrepris sur l'art. ddd RF. Cette demande ne portait toutefois pas sur la partie du mur de soutènement et de la haie, toutes deux parallèles au chemin de F. _____, qui se trouvent également sur l'art. ccc RF.

Par décision du 14 avril 2021, la DIME a délivré l'autorisation spéciale pour ce projet, à savoir pour la mise en conformité du changement d'affectation de la remise sise sur l'art. ddd RF en garage/remise et des travaux de transformation y relatifs, considérant que les conditions d'octroi au sens de l'art. 24c LAT étaient remplies. Par décision du 27 avril 2021, le conseil communal a délivré le permis de construire relatif audit projet.

Par courrier du 15 juillet 2021, la DIME a informé les propriétaires des deux parcelles concernées de la reprise de la procédure de rétablissement de l'état conforme au droit pour les autres travaux illicites entrepris sur les art. ccc et ddd RF.

Le 13 août 2021, la communauté héréditaire a conclu à la disjonction des causes et à la tolérance des murs de soutènement, soutenant que leur emplacement ne nuisait pas à la sécurité de la route. Elle a en outre allégué que le mur longeant la route remplaçait un ancien mur en pierres sèches construit avant 1970.

Par courrier du 18 septembre 2021, les propriétaires de l'art. ccc RF ont également conclu à la tolérance du muret, qu'ils considèrent indispensable pour retenir le terrain ainsi que les eaux qui se déversent fréquemment depuis la route communale sur leur place et pour permettre l'accès au garage. Ils ont ajouté qu'ils n'entreprendraient pas de travaux de remise en état tant que les eaux continueraient à se déverser sur leur propriété.

Par décision du 15 mars 2023, la DIME a disjoint les causes. Elle a notamment précisé quels objets et quelles parties étaient concernés par chacune des procédures.

C. Par décision du 13 novembre 2025, la DIME a statué sur la procédure de rétablissement de l'état conforme au droit visant les propriétaires de l'art. ccc RF. Elle a considéré que la haie longeant le chemin de F. _____ n'était pas légalisable et que, pour les autres travaux, la demande de permis de construire de mise en conformité portant sur ces aménagements avait déjà fait l'objet d'un refus d'autorisation spéciale, de sorte qu'il n'y avait pas lieu d'examiner à nouveau leur éventuelle légalisation. Elle a ensuite estimé que les propriétaires ne faisaient valoir aucun motif objectif susceptible de justifier la réalisation de tels aménagements en zone agricole et que les intérêts privés invoqués, essentiellement financiers ou liés à la convenance personnelle, ne pouvaient prévaloir sur l'intérêt public à la protection de la zone agricole et au respect du principe de séparation entre territoire constructible et non constructible.

La DIME a en conséquence ordonné de procéder, dans un délai échéant au 30 juin 2026, au rétablissement de l'état conforme au droit. Elle a notamment exigé la démolition de la terrasse réalisée en lieu et place de celle autorisée par le permis de 2009, du mur de soutènement situé au sud du bien-fonds, du couvert à fontaine ainsi que de la haie longeant le chemin de F. _____, avec remise en état du terrain. Elle a également ordonné la suppression de diverses ouvertures et aménagements intérieurs permettant l'utilisation à des fins d'habitation de surfaces qui avaient été autorisées comme surfaces annexes, ainsi que la suppression des fenêtres de toiture et le démontage de la cuisine et de la salle de bain aménagées dans le galetas de l'habitation principale.

La DIME a toutefois estimé qu'il convenait de tolérer certains éléments, à savoir le mur de soutènement situé au nord du bien-fonds, le balcon, les escaliers extérieurs et la cave, au motif que leur maintien n'entraînait pas d'atteinte significative au principe de séparation entre zone à bâtir et zone non constructible et que leur suppression apparaîtrait disproportionnée au regard des intérêts en présence.

D. Par acte du 6 janvier 2026, les propriétaires précités interjettent recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision du 13 novembre 2025. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Subsidiairement, ils sollicitent la légalisation de la haie longeant le chemin de F. _____, ainsi que la tolérance des murs de soutènement situés au nord et au sud, du balcon, des ouvertures, des fenêtres de toiture (Velux), du couvert à fontaine, de la terrasse, du changement d'affectation du bureau, de la salle de bain, de la cuisine, des escaliers extérieurs ainsi que de la cave.

À l'appui de leurs conclusions, les recourants contestent tout d'abord avoir agi de mauvaise foi. Ils reconnaissent avoir su qu'une construction en zone agricole nécessitait une autorisation, mais affirment ne pas avoir eu conscience qu'ils devaient se conformer strictement aux plans déposés pour des éléments qu'ils considèrent comme mineurs. Ils soulignent en outre que la parcelle comportait déjà un bâtiment et soutiennent que les travaux réalisés sans autorisation n'ont pas substantiellement modifié l'espace non bâti, mais se limitent pour l'essentiel à des transformations du bâti existant.

Les recourants reprochent ensuite à la DIME d'avoir procédé à une analyse globale et insuffisamment motivée de la proportionnalité de la mesure de remise en état. Selon eux, l'autorité intimée se serait bornée à invoquer de manière générale les art. 1 et 3 LAT et le principe de séparation entre territoire constructible et non constructible, sans procéder à un examen concret de chaque aménagement litigieux.

S'agissant de la haie longeant le chemin de F. _____, les recourants indiquent ne pas contester la décision et se déclarent disposés à procéder à sa suppression. Plus loin cependant dans leur mémoire, ils relèvent que la haie existait déjà avant la transformation du bâtiment et figurait sur les plans mis à l'enquête, indiquée comme étant un élément déjà existant. Ils affirment avoir pu partir de bonne foi du principe qu'elle était tolérée. Ils soulignent en outre qu'une partie de cette haie se situe sur la parcelle voisine, art. ddd RF, sur laquelle ils n'ont aucun pouvoir.

Concernant la terrasse, ils sont d'avis que celle-ci n'était pas soumise à permis de construire au moment de la mise à l'enquête en 2009, en vertu de l'art. 87 al. 1 let. b 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), de sorte que la DIME aurait dû examiner cet aménagement à la lumière de cette disposition. Ils font valoir des arguments similaires s'agissant du couvert à fontaine, qui constituerait selon eux une construction dispensée de permis au sens de l'art. 87 al. 1 let. c ReLATEC.

Les recourants soutiennent également que la décision attaquée serait entachée de contradictions s'agissant des fenêtres de toiture (Velux) et des ouvertures du bâtiment, les plans figurant dans la décision ne correspondant ni aux plans déposés ni à la réalité, ce qui rendrait la décision difficilement exécutable. Ils affirment en outre que certaines ouvertures litigieuses avaient déjà été prévues dans

les plans de mise à l'enquête de 2009 et que les adaptations réalisées en cours de travaux n'ont pas permis l'utilisation de surfaces supplémentaires à des fins d'habitation.

S'agissant du mur de soutènement situé au sud du bien-fonds, les recourants relèvent qu'il s'intègre dans le paysage, qu'il a été réalisé en pierres naturelles dans la continuité d'un mur existant et qu'il n'entraîne aucune atteinte significative au paysage ni au principe de séparation entre zone à bâtir et zone non constructible.

Les recourants contestent enfin l'appréciation de la DIME relative aux transformations intérieures. Ils soutiennent que la transformation du bureau en loft d'habitation n'aurait pas d'impact sur le territoire ou l'environnement, le nombre d'occupants demeurant identique. Ils font valoir, s'agissant des combles de l'habitation principale, que les aménagements réalisés – notamment une mezzanine, une petite cuisine et une salle de bain – n'ont pas été analysés de manière concrète sous l'angle de leur compatibilité avec les principes de l'aménagement du territoire.

E. Le 5 février 2026, la DIME renvoie aux considérants de la décision querellée. Elle précise qu'une erreur de mise en page s'est produite lors de l'envoi de celle-ci. Elle a ainsi transmis une version corrigée du plan mentionné par les recourants dans leur mémoire de recours, laquelle indique précisément quel mur doit être supprimé, le trait rouge ayant glissé vers le haut dans le plan figurant dans la décision querellée. Pour le surplus, elle confirme sa décision et n'a pas d'autres observations à formuler.

Par contre-observations du 23 février 2026, les recourants prennent acte des corrections précitées et relèvent que celles-ci ne constituaient pas la seule irrégularité affectant les plans intégrés à la décision de la DIME. Selon eux, le nouveau plan demeurerait en outre imprécis. Ils estiment dès lors que la DIME aurait dû rendre une nouvelle décision, ce qu'elle n'a pas fait.

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 des propriétaires, directement touchés par la décision ordonnant le rétablissement de l'état conforme au droit et pouvant se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 76 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), est recevable en vertu des art. 79 à 81 et 114 al. 1 let. a CPJA ainsi que 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). L'avance de frais ayant par ailleurs 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. L'art. 167 LATeC, relatif 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, 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 adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages ou la remise en état du sol. Lorsque les circonstances le commandent, il peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter (al. 3). Lorsque des travaux situés 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).

3.2. En l'occurrence, la Cour relève que les recourants contestent, pour certains travaux, l'ordre de rétablissement de l'état conforme au droit. Il convient toutefois de souligner d'emblée que ceux-ci avaient initialement sollicité un permis de construire en vue de légaliser ces travaux. La DIME a cependant refusé de délivrer l'autorisation spéciale requise par décision du 31 juillet 2019, ce qui a entraîné le refus du permis de construire correspondant par le Préfet le 18 septembre 2019. Ces décisions coordonnées n'ayant pas fait l'objet d'un recours, elles sont entrées en force.

S'agissant en particulier de la haie, les recourants affirment avoir indiqué celle-ci sur les plans de la mise à l'enquête de 2009 en mentionnant qu'elle existait déjà. Une telle circonstance ne signifie toutefois pas encore que cet élément était licite. La haie ne figurait pas comme un élément nouveau ou modifié dans la demande de permis et n'a dès lors pas fait l'objet d'un examen spécifique par les services compétents. Par conséquent, le fait que le permis de construire et l'autorisation spéciale correspondante aient été délivrés n'emporte aucune légalisation des éléments qui n'étaient pas indiqués comme nouveaux ou modifiés dans les plans mis à l'enquête. Les recourants ne sauraient pas davantage se prévaloir d'une quelconque bonne foi tirée du fait que l'autorité n'aurait pas réagi à cet égard lors de la procédure de permis. Dans le cadre d'une procédure de permis de construire, l'autorité n'est en effet pas tenue de vérifier la conformité de chaque élément mentionné comme existant dans les plans; son examen porte avant tout sur les éléments nouveaux ou modifiés présentés par les constructeurs.

Au surplus, les recourants ne contestent pas que la haie ne peut pas être légalisée, soutenant uniquement qu'elle devrait être tolérée au motif que l'autorité intimée ne serait pas intervenue plus tôt. Un tel argument ne saurait être suivi. Les recourants déclarent d'ailleurs eux-mêmes dans leur recours être disposés à supprimer cet élément. Dans ces conditions, la question d'une éventuelle légalisation ou tolérance de la haie ne se pose plus.

Le fait que la haie se situe partiellement sur la parcelle voisine n'y change rien. Comme l'a relevé la DIME, les causes ont été disjointes par décision du 15 mars 2023 s'agissant du propriétaire voisin. Rien n'indique que cette disjonction rendrait impossible l'exécution de la décision attaquée sur ce

point. Il sied de rappeler que celle-ci porte pour l'essentiel sur des constructions illicites réalisées sur la parcelle des recourants et qu'une procédure parallèle à l'égard du propriétaire voisin est pendante ou terminée. Rien ne permet dès lors de considérer que le principe de coordination des procédures ne serait pas respecté.

Mal fondé, le grief des recourants doit par conséquent être rejeté sur ce point.

4.

4.1. Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101; cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 959, p. 964 et 973; arrêts TF 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 8.1.1; 1C_273/2017 du 20 juin 2018 consid. 2.1). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; arrêt TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c). Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé (cf. arrêts TF 1C_273/2017 du 20 juin 2018 consid. 2.1; 1C_143/2015 du 13 novembre 2015 consid. 2.4). S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; 111 Ib 213 consid. 6b; arrêt TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c), ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (cf. arrêt TF 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1).

4.2. Une mesure de rétablissement de l'état de droit impose à l'autorité de procéder à une appréciation circonstanciée de la situation, fondée sur le respect du principe de la proportionnalité (cf. arrêts TC FR 602 2024 44 du 3 octobre 2024 consid. 3.2; 602 2020 76 du 21 janvier 2021 consid. 2.2). Ce principe exige que la décision litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés compromis (cf. ATF 142 I 76 consid. 3.5.1; 132 I 49 consid. 7.2). Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (cf. ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 4a; 111 Ib 213 consid. 6; arrêt TF 1C_411/2016 du 21 avril 2017 consid. 7.1). Même si un administré ne peut se prévaloir de sa bonne foi, il est en droit d'invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à un ordre de mise en conformité. Dans ce cas, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit toutefois accepter que, dans un souci de préserver l'égalité devant la loi et l'ordre juridique, celle-ci attache une importance accrue au rétablissement de l'état de droit, sans se préoccuper outre mesure des inconvénients pour la personne touchée (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a; arrêt TC FR 602 2024 13 du 17 juillet 2024 consid. 4.1).

4.3. Les recourants soutiennent d'abord que la décision attaquée contiendrait plusieurs contradictions, en particulier s'agissant des plans annexés, de sorte qu'elle serait difficilement

exécutable. Ils estiment en outre que la DIME aurait dû notifier une nouvelle décision après avoir transmis un plan corrigé dans le cadre de la procédure de recours. Ce grief ne saurait être suivi.

En premier lieu, les prétendues imprécisions relevées dans les plans annexés à la décision ne font pas obstacle à l'examen de la conformité au droit de l'ordre de rétablissement de l'état conforme au droit. Les plans annexés à la décision ont essentiellement pour fonction d'illustrer les mesures ordonnées et d'aider à la compréhension de la motivation de la décision. Ils doivent en outre être interprétés à la lumière de cette dernière ainsi que du dispositif de la décision.

En l'occurrence, la DIME indique dans sa décision qu'il convient d'exiger le rétablissement de l'état conforme au droit en procédant *notamment* aux travaux suivants:

- > la suppression des ouvertures permettant l'utilisation à des fins d'habitation de surfaces qui étaient comptées comme surfaces annexes dans le dossier de permis initialement autorisé, en prenant notamment les mesures suivantes, à savoir:
- > la suppression de *toutes* [mise en évidence par le Tribunal] les ouvertures du deuxième étage donnant sur la partie mezzanine, à l'exception [mise en évidence par le Tribunal] des deux fenêtres de toiture (Velux) donnant sur la cuisine et l'entrée;
- > la suppression de *toutes* [mise en évidence par le Tribunal] les fenêtres de toiture et le démontage de la cuisine et de la salle de bain aménagées dans le galetas de l'habitation principale, de manière à ce que celui-ci corresponde aux plans du 30 septembre 2014.

La décision précise en outre que les travaux doivent être exécutés conformément à ce qui précède.

Dans ces circonstances, la portée de l'ordre de remise en état ne prête pas à confusion. Il ressort clairement de la décision attaquée que les recourants doivent supprimer les ouvertures et aménagements permettant l'utilisation à des fins d'habitation de surfaces qui avaient été autorisées comme surfaces annexes dans le permis initial, notamment par la suppression des ouvertures du deuxième étage donnant sur la mezzanine – à l'exception des deux Velux précités – ainsi que par la suppression des fenêtres de toiture et le démontage de la cuisine et de la salle de bain aménagées dans le galetas de l'habitation principale, afin que celui-ci corresponde aux plans du 30 septembre 2014.

En outre, dans le cadre de la mise en œuvre de l'ordre de remise en état, les services compétents sont au demeurant appelés à suivre l'évolution des travaux de rétablissement et peuvent assister les propriétaires concernés, en particulier lorsque certains aménagements sont tolérés et que d'autres doivent être supprimés. Dans ce contexte, d'éventuelles difficultés d'interprétation des plans ne sont pas déterminantes à ce stade pour apprécier la légalité de la décision attaquée.

En second lieu, la transmission d'un plan corrigé dans les observations de la DIME ne nécessitait pas la notification d'une nouvelle décision. Comme considéré, ni le dispositif de la décision attaquée ni la motivation de celle-ci n'ont en effet été modifiés. Le plan produit en cours de procédure vise uniquement à lever un doute résultant d'une erreur de mise en page manifeste. Le trait rouge destiné à indiquer le mur devant être supprimé avait glissé vers le haut dans le plan annexé à la décision. Dans sa position initiale, ce trait se trouvait au milieu du plan, à cheval sur d'autres éléments qui ne faisaient pas l'objet de la décision et sur des espaces manifestement dépourvus de construction.

Dans ces circonstances, les recourants ne pouvaient raisonnablement comprendre, de bonne foi, que la DIME leur ordonnait de démolir un mur situé à cet emplacement, lequel ne correspond manifestement à aucune construction existante. Le plan corrigé produit dans la procédure de recours ne constitue ainsi qu'une clarification d'une erreur de plume manifeste et ne modifie en rien la portée de la décision attaquée.

4.4. Les recourants font ensuite valoir que certains aménagements ne nécessitaient pas de permis de construire, en particulier la terrasse ainsi que le couvert installé au-dessus de la fontaine existante. Ils se prévalent à cet égard de l'art. 87 al. 1 let. b ReLATEC.

4.4.1. Aux termes de l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. 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 ReLATEC 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), ainsi que des installations et aménagements des espaces extérieurs ou de jardins tels qu'escaliers, fontaines, sculptures (al. 1 let. c).

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 création d'un 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).

4.4.2. Les recourants se méprennent lorsqu'ils soutiennent qu'aucune autorisation ne serait nécessaire pour l'aménagement de la terrasse et du couvert installé au-dessus de la fontaine.

Il convient en effet de rappeler que, dans la demande de permis initiale déposée en 2009, les recourants avaient mis à l'enquête une terrasse qui a été approuvée. Ils ont toutefois procédé par la suite à des travaux de terrassement qui dépassent largement ce qui avait été initialement autorisé, notamment sur la partie nord du bâtiment en agrandissant la terrasse et en réalisant de nombreuses places de stationnement.

En l'espèce, les aménagements réalisés dépassent manifestement le cadre des constructions de minime importance dispensées de permis de construire au sens de l'art. 87 al. 1 let. b ReLATeC. En réalisant des aménagements extérieurs plus importants, les recourants ont apporté une modification sensible à l'aspect du terrain et au paysage, ce qui requerrait une autorisation de construire et une autorisation spéciale en vertu du droit fédéral, conformément à la jurisprudence précitée. Il convient du reste de relever que la DIME n'ordonne le rétablissement de l'état conforme au droit qu'en ce qui concerne le dépassement de la terrasse par rapport au permis délivré en 2009.

Quant au couvert installé au-dessus de la fontaine, il ne s'agit pas d'une simple *fontaine*, mais bien d'un *couvert*. Un tel ouvrage constitue une construction soumise à l'obligation de permis de construire au sens de l'art. 85 al. 1 let. j ReLATeC, qui vise notamment l'ensemble des couverts dans et hors de la zone à bâtir.

Le grief des recourants doit dès lors être rejeté sur ce point.

4.5. Les recourants font encore valoir qu'ils ignoraient devoir se conformer strictement aux plans approuvés et mis à l'enquête en 2009 et qu'ils ne pouvaient procéder à des modifications de ceux-ci sans obtenir au préalable l'autorisation requise.

Cet argument ne saurait être suivi. Selon l'adage nul n'est censé ignorer la loi, les recourants ne pouvaient ignorer le régime juridique spécifique applicable aux constructions situées hors de la zone à bâtir. Celui-ci implique notamment l'obtention d'une autorisation spéciale en sus du permis de construire, ainsi que le respect strict des plans et des conditions figurant dans l'autorisation délivrée.

À cet égard, le permis de construire octroyé en 2009 mentionne expressément cette obligation. Le fait que les recourants aient entrepris les travaux eux-mêmes, sans recourir à un mandataire professionnel, est sans incidence.

L'obligation de se conformer scrupuleusement aux plans et aux conditions d'un permis de construire, en particulier pour des constructions situées en zone agricole, découle en effet de règles de droit public prévues par la loi. Il est par ailleurs de pratique constante que les autorités compétentes attirent expressément l'attention des constructeurs sur cette exigence dans le texte des décisions octroyant un permis de construire.

4.6.

4.6.1. Les recourants tendent enfin, à tout le moins implicitement, à minimiser la portée et l'importance du principe de séparation entre la zone à bâtir et la zone non constructible. Or, ce principe, de rang constitutionnel, répond à un intérêt public fondamental (pour un rappel, cf. supra consid. 4.1). Il vise à préserver la zone non constructible de constructions et d'affectations qui ne sont pas conformes à sa destination.

L'intérêt public à la préservation de la zone non constructible découle directement de ce principe de séparation des zones. Celui-ci a pour objectif de garantir un équilibre entre les activités humaines et la protection de l'environnement, de la biodiversité et des paysages. Toute construction non conforme à cette vocation compromet cet équilibre et porte atteinte à l'intérêt public. A noter que même si les modifications apportées au bâtiment sont pour l'essentiel réalisées à l'intérieur, il peut y avoir une atteinte à ce principe, notamment lorsqu'elles ont pour effet d'augmenter le potentiel résidentiel, et donc l'usage du bâtiment, ce qui aura à son tour des effets sensibles sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement (cf. arrêts TF 1C_214/2024 du 7 mai 2025 consid. 4.2; 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 6.2).

C'est pourquoi, en règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent être supprimées. Elles ne peuvent être tolérées qu'à titre exceptionnel, lorsque l'écart par rapport au droit applicable est mineur et que l'intérêt public ne s'oppose pas à leur maintien.

4.6.2. En l'espèce, vu l'ampleur des constructions litigieuses encore en cause, réalisées par les recourants – notamment la création d'un loft et, partant, d'un nouveau logement –, sans même tenir compte des nombreux aménagements que la DIME tolère déjà, alors même qu'ils ne peuvent pas être légalisés, il ne saurait être question d'une dérogation mineure ayant un impact limité sur le paysage ou sur l'affectation du sol.

Bien au contraire, l'augmentation importante de la surface habitable, résultant notamment de la création d'un loft et de nouvelles ouvertures, démontre clairement que l'écart au principe de séparation des zones invoqué par les recourants est considérable.

En réalité, aucun des éléments litigieux ne permet de retenir l'existence d'une situation exceptionnelle. La tolérance des aménagements en cause reviendrait à admettre, hors de la zone à bâtir, des infractions importantes aux règles applicables. Par leur portée et leurs effets, ces aménagements ne peuvent être qualifiés d'écarts mineurs au principe de séparation des zones consacré à l'art. 75 al. 1 Cst. et à l'art. 1 al. 1 LAT.

Par ailleurs, l'atteinte portée à l'intérêt public par ces constructions illicites justifie pleinement le préjudice que la remise en état pourrait causer aux propriétaires. Les règles encadrant la délimitation

de la zone à bâtir, qui interdisent en principe de construire hors de celle-ci, répondent en effet à une préoccupation fondamentale de l'aménagement du territoire. L'intérêt public ainsi protégé doit être qualifié d'important et prime sur l'intérêt privé, purement financier, du propriétaire qui s'oppose à la remise en état, même lorsque celui-ci invoque des conséquences financières, telles que la perte de revenus locatifs ou les coûts liés aux travaux de remise en état. La jurisprudence du Tribunal fédéral a du reste maintes fois confirmé ce principe (cf. arrêts TF 1C_482/2017 du 26 février 2018 consid. 2.6; 1C_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3). De tels motifs financiers ne sauraient ainsi, à eux seuls, justifier une dérogation au principe d'inconstructibilité de la zone agricole.

4.6.3. La Cour relève à cet égard que les recourants ont bénéficié pendant plusieurs années des avantages liés à ces aménagements illicites, ce qui laisse supposer qu'une partie au moins de l'investissement initial a déjà été amortie.

Il convient en outre de relever qu'ils bénéficient déjà d'une large tolérance de la part de la DIME, laquelle a admis, en application du principe de proportionnalité, le maintien de certains aménagements, bien que ces ouvrages soient – faut-il le rappeler – également illicites au regard des décisions refusant l'autorisation spéciale et le permis de construire.

Rien dans le dossier ne permet ainsi de remettre en cause la prépondérance des intérêts publics en présence sur l'intérêt privé des recourants à maintenir les constructions illicites.

4.6.4. Finalement, il n'existe aucune mesure alternative moins contraignante permettant d'atteindre le même résultat. En particulier, la tolérance exceptionnelle des modifications encore litigieuses ne serait pas de nature à préserver les intérêts publics précités et compromettrait gravement des principes fondamentaux tels que l'égalité devant la loi, la sécurité juridique et l'application uniforme du droit. Une telle tolérance créerait un précédent et remettrait en cause, comme on l'a vu, la distinction claire entre la zone constructible et la zone agricole (cf. arrêt TC FR 602 2022 80 du 5 juillet 2022 consid. 5.5).

Concrètement, la DIME exige notamment la démolition de la partie de la terrasse excédant celle autorisée par le permis de construire de 2009, du mur de soutènement situé au sud du bien-fonds, du couvert à fontaine ainsi que de la haie longeant le chemin de F. _____, avec remise en état du terrain. Elle ordonne également la suppression des ouvertures et aménagements permettant l'utilisation à des fins d'habitation de surfaces initialement autorisées comme surfaces annexes, en particulier la suppression des ouvertures du deuxième étage donnant sur la mezzanine – à l'exception des deux fenêtres de toiture donnant sur la cuisine et l'entrée – ainsi que la suppression des fenêtres de toiture et le démontage de la cuisine et de la salle de bain aménagées dans le galetas de l'habitation principale, afin que celui-ci corresponde aux plans du 30 septembre 2014.

Ces mesures n'apparaissent en aucun cas disproportionnées. S'agissant en particulier des ouvertures en façade, la DIME a précisé les modalités d'exécution et indiqué de manière détaillée les éléments devant être supprimés. Elle a en outre déjà fait preuve de retenue en tolérant certains aménagements extérieurs indispensables pour accéder aux locaux existants, bien que ceux-ci ne soient pas conformes au droit applicable.

4.7. Dans ce contexte, la décision litigieuse apparaît suffisamment claire. On ne voit d'ailleurs pas qu'il y ait lieu de reprocher à la DIME d'avoir procédé à une appréciation globale des travaux illicites au regard du principe de séparation entre territoire bâti et territoire non bâti. Il convient en effet de relever que, même considérés individuellement, les différents aménagements réalisés sans

autorisation ont un impact significatif sur l'affectation du sol. On ne saurait donc considérer qu'il s'agit là de dérogations mineures. Dans ces conditions, ils ne peuvent être tolérés en zone agricole. Une analyse séparée de chacun de ces éléments ne conduirait dès lors pas à une appréciation différente de leur conformité au droit.

5.

5.1. Il s'ensuit que la DIME n'a pas violé le principe de proportionnalité en ordonnant le rétablissement de l'état conforme au droit de certaines des constructions illicites réalisées par les recourants.

Manifestement mal fondé, le recours doit dès lors être entièrement rejeté.

5.2. Cela étant, le délai initialement fixé au 30 juin 2026 – soit environ sept mois et demi après le prononcé de la décision de la DIME du 13 novembre 2025 – pour la réalisation des travaux de remise en état a été *de facto* raccourci par la présente procédure de recours. Il se justifie dès lors d'accorder aux recourants un nouveau délai d'une durée comparable.

En conséquence, le chiffre 3 du dispositif de la décision litigieuse est précisé en ce sens que le délai pour l'exécution des travaux de remise en état est prolongé au 31 octobre 2026. La décision est confirmée pour le surplus.

6.

Les recourants, qui succombent, supportent solidairement les frais de la présente procédure, fixés à CHF 2'500.- 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 les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant versée le 12 janvier 2026.

Il n'y a pas lieu d'allouer d'indemnité de partie.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

I. Le recours est rejeté.

Le délai pour procéder aux travaux de rétablissement de l'état conforme au droit est prolongé jusqu'au 31 octobre 2026.

Pour le surplus, la décision attaquée est entièrement confirmée.

II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais du 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 17 mars 2026/jud

Le Président

Le Greffier-rapporteur