

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 13 février 2007

Statuant sur le recours interjeté le 24 janvier 2006
(2A 06 1)

par

X., à Montagny-la-Ville, représentée par Me Julien Guignard, avocat à Fribourg,
contre

la décision prise le 28 novembre 2005 par la **Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions** accordant une autorisation spéciale

et

la décision prise le 14 décembre 2005 par le **Préfet du district de la Broye** accordant un permis de construire

aux époux **B.**, à Montagny-la-Ville;

(art. 24c LAT)

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. Les époux B. ont mis à l'enquête publique un projet de construction pour un cabanon destiné à abriter des volailles sur l'art. 328b du Registre foncier de Montagny-la-Ville. L'installation projetée se situe hors de la zone à bâtir du plan d'aménagement local (PAL) de la Commune de Montagny, secteur Montagny-la-Ville, en zone agricole. Les précités ont sollicité une autorisation de construire cet abri afin d'y engraisser une cinquantaine de poulets par année pour leur usage personnel.
- B. Par courrier du 2 juin 2005, X. a formé opposition contre ce projet. Elle a fait valoir qu'une telle installation n'était pas conforme à l'affectation de la zone agricole au sens de l'art. 16a al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), dès lors que les propriétaires ne sont pas exploitants et que les matériaux proposés pour la toiture de cet abri ne sont pas en harmonie avec les bâtiments principaux. Elle a allégué en outre qu'aucune structure n'est prévue pour l'évacuation des fientes, que l'implantation effective de cette construction ne peut être contrôlée sur le terrain du fait que les bornes ne peuvent être mises en évidence in situ et que les travaux avaient déjà débuté. Elle a considéré enfin que l'affectation de cette construction occasionnerait diverses nuisances à son encontre et que la production de poulets pourrait s'élever à environ 180 unités par année et non à 50.
- C. Dans leur détermination du 19 août 2005, les époux B. ont admis ne pas être exploitants agricoles. Ils ont estimé cependant que cette installation peut être réalisée en zone agricole, que les matériaux qui seront utilisés sont en harmonie avec les bâtiments du quartier, que les bornes sont clairement mises en évidence in situ et que les nuisances invoquées par l'opposante seront inexistantes au vu de la distance qui sépare l'abri pour volailles de la maison de cette dernière. Ils précisent en outre qu'ils n'élèveront pas plus de 50 poulets par année et que l'évacuation des fientes se fera de manière naturelle vu que leur volaille disposera d'une grande surface herbeuse. S'agissant du fait que les travaux auraient déjà débuté, les requérants ont expliqué que seule la base avait été posée afin de pouvoir mieux se rendre compte de l'implantation de la construction.

- D. Suite aux préavis favorables de tous les services concernés et de la Commune de Montagny, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a octroyé, par décision du 28 novembre 2005, une autorisation spéciale au sens des art. 25 al. 2 LAT et 59 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) pour ce projet. Cette autorisation a été délivrée en application des art. 24c LAT, 41 et 42 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) et des Directives de la DAEC du 31 octobre 2000 relatives à la transformation partielle de constructions non agricoles sises hors de la zone à bâtir (Directives DAEC).
- E. Se fondant sur la décision de la DAEC, le Lieutenant de Préfet du district de la Broye a délivré aux époux B. le permis de construire sollicité pour l'abri à volailles en date du 14 décembre 2005.
- F. Agissant le 24 janvier 2006, X. a contesté devant le Tribunal administratif la décision de la DAEC du 28 novembre 2005 ainsi que la décision préfectorale du 14 décembre 2005 dont elle demande les annulations, sous suite de frais et dépens. Elle conclut en outre à ce que son recours soit assorti de l'effet suspensif.

A l'appui de ses conclusions, X. invoque le fait que la parcelle des intimés, située en zone agricole, ne fait pas partie d'une exploitation agricole, ce qui implique par conséquent que les conditions de l'art. 22 LAT ne sont pas remplies. Elle estime également qu'une autorisation spéciale au sens de l'art. 59 al. 2 LATeC ne peut être donnée pour une telle construction en vertu des art. 24a, 24b, 24c et 24d LAT, dès lors que ces dispositions n'ont pour objet que des travaux effectués sur des constructions et installations déjà existantes. Selon la recourante, une dérogation au sens de l'art. 24 LAT ne peut être admise dans la mesure où, selon la jurisprudence, l'implantation en zone agricole d'un abri pour volailles de contenance modérée, utilisé pour une agriculture de loisirs, n'est pas imposée par sa destination (TF 1A.134/2002).

- G. Dans sa détermination du 14 février 2006, le Lieutenant de Préfet du district de la Broye a proposé le rejet du recours en se référant à sa décision du 14 décembre 2005. La Commune de Montagny a également maintenu sa position dans sa détermination du 27 février 2006.

Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), qui a transmis ses observations le 27 février 2006, a également maintenu sa position. Il a précisé que, contrairement aux affirmations de la recourante, l'installation projetée pouvait être autorisée en vertu de l'art. 24c LAT, dès lors qu'il s'agit

d'une transformation partielle d'un bâtiment déjà existant et non d'une nouvelle construction.

- H. Par courrier du 14 juin 2006, X. a allégué que les intimés élevaient déjà des volailles dans leur jardin. A l'appui de cette allégation, la recourante a produit une photographie sur laquelle figurent un certain nombre de poulets ainsi que ce qui semble être une cabane en bois destinée à leur élevage.
- I. Sur demande du Juge délégué, le SeCA a transmis par courrier du 4 octobre 2006 les dossiers relatifs aux autorisations spéciales octroyées aux époux B. antérieurement à celle du 28 novembre 2006. Il en ressort que la propriété des époux B., dont la surface habitable d'origine représente 69,66 m² a bénéficié des autorisations spéciales suivantes:

1. *Le 10 décembre 2002: construction d'un couvert de jardin en bois (4,8 m x 4,3 m = 20.64 m²) (dossier C 02/6/0313);*
2. *Le 7 juillet 1999: construction d'une conduite de raccordement des eaux usées de l'habitation au collecteur intercommunal de l'ARBINF (dossier 99/6/0130);*
3. *Le 30 mai 1985: construction d'un garage pour voiture et d'un mur de soutènement (6m x 3m = 18 m) (dossier 85/1146);*
4. *Le 31 août 1983: transformations intérieures (dossier 83/2133) qui peuvent être détaillées ainsi:*
 - *modification de la répartition des pièces du rez-de-chaussée,*
 - *aménagement de chambres complémentaires à l'étage (6,7 m² x 8,3 m² = 56 m²),*
 - *amélioration des installations sanitaires.*

Le SeCA a précisé qu'à son sens, la valeur limite d'extension de 30% prévue par l'art. 42 al. 3 let. a OAT était respectée en dépit des travaux d'agrandissement mentionnés ci-dessus, dès lors que la surface d'abri pour volailles n'a pas à être comptabilisée dans le calcul de la surface d'extension admissible. De plus, en références aux Directives de la DAEC du 31 octobre 2000 relatives à la transformation partielle de constructions non agricoles sises hors de la zone à bâtir, il considère qu'une extension minimale effective de 50 m² est garantie.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu des art. 59 al. 2 et 176 al. 1 LATeC en tant qu'il conteste respectivement l'autorisation spéciale et le permis de construire.
- b) Selon l'art. 76 let. a CPJA, la qualité pour recourir appartient à ceux qui sont atteints par la décision attaquée et qui ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

En l'espèce, la qualité pour agir de X., voisine immédiate de la propriété sur laquelle la construction litigieuse doit être érigée, découle de l'art. 176 al. 2 LATeC. Il ne fait aucun doute que, contrairement aux affirmations des intimés, la recourante peut subir des nuisances émanant d'un poulailler situé à 50 mètres de chez elle. Au demeurant, l'installation peut en effet accueillir un ou plusieurs coqs, dont il est admis qu'ils représentent une source non négligeable de bruit pour le voisinage.

- c) Selon l'art. 77 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. a) Aux termes de l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (al. 2 let. a) et si le terrain est équipé (al. 2 let. b).

S'agissant de la zone agricole, seule les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture protectrice sont conformes à son affectation (art. 16a LAT), étant précisé que les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 34 al. 5 OAT).

L'autorisation de construire l'abri à volailles projeté ne peut ainsi être délivrée qu'en vertu des art. 24 et 24a à d LAT, dès lors que cette construction vise la pratique d'une agriculture de loisir.

- b) Selon l'art. 24 LAT, des autorisations peuvent être délivrées en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT pour de nouvelles constructions et installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).

S'agissant d'un abri destiné à un faible nombre de volailles élevées à des fins personnelles, le Tribunal fédéral a estimé que l'implantation d'une telle installation en zone agricole n'était pas imposée par sa destination, dès lors que les immissions qu'elle provoque sont comparables à celles qui proviennent des boxes pour chevaux élevés comme animaux de compagnie, dont l'implantation en zone à bâtir est admissible (TF 1A.134/2002).

Une autorisation de construire un abri à volailles élevées pour l'usage personnel des requérants ne peut ainsi pas être délivrée en application de l'art. 24 LAT.

3. a) A teneur de l'art. 24c al. 1 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.

L'alinéa 2 de la même disposition prévoit que 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. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites.

- b) Aux termes de l'art. 41 OAT, l'art. 24c LAT est applicable 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.

Les modifications du droit conduisant à l'application de l'art. 24c LAT sont les suivantes (cf. *Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire* de l'Office fédéral du développement territorial; *Explications OAT de l'ODT*):

- en règle générale, l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 1972, de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (abrogée à l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, soit le 1^{er} novembre

1992) qui a, pour la première fois, introduit une séparation stricte des territoires constructibles et non constructibles;

- pour les territoires qui se trouvaient encore en zone à bâtir après cette date, le classement en zone non constructible;
- dans les cantons qui connaissaient déjà une séparation claire entre territoires constructibles et non constructibles avant le 1^{er} juillet 1972, l'entrée en vigueur des normes cantonales ou l'affectation à une zone non constructible au sens de la législation cantonale.

Pour que l'art. 24c LAT soit applicable, il faut encore que la construction ou l'installation destinée à un usage non agricole soit utilisable conformément à cette destination.

- c) Dans sa décision du 28 novembre 2005, la DAEC a octroyé une autorisation spéciale aux requérants en application de l'art. 24c LAT précité, dès lors qu'elle considère le projet de construction de ces derniers comme une transformation partielle de la ferme qu'ils habitent.

Dans son recours du 25 janvier 2006, X. reproche à la DAEC d'avoir délivré cette autorisation spéciale en vertu de cette disposition. Elle considère en effet que celle-ci ne peut s'appliquer qu'aux constructions et installations déjà existantes, ce qui n'est pas le cas de l'abri à volailles qui fait l'objet du litige.

Selon l'art. 24c al. 2 LAT, l'autorisation spéciale a pour objet la transformation partielle ou l'agrandissement d'une construction déjà existante. La doctrine définit l'agrandissement mesuré comme une forme de transformation partielle, à l'instar du changement d'affectation partiel, qui regroupe des travaux n'équivalant pas à un changement complet d'affectation (PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, *Aménagement du territoire, construction et expropriation*, Berne 2001, p. 281); par changement d'affectation, on entend l'utilisation d'une construction ou d'une installation à d'autres fins que celles initialement autorisées (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, *op. cit.*, p. 282). En l'espèce, la Cour constate que la réalisation de la construction projetée n'aura pas pour conséquence de changer complètement l'affectation de la construction existante, dès lors que celle-ci demeurera destinée à l'habitation.

Il faut cependant relever, s'agissant de la notion d'agrandissement d'une construction existante, que la jurisprudence considère que les nouvelles surfaces qui ont été aménagées à l'extérieur du volume existant en vertu de l'art. 24c LAT doivent être liées corporellement au bâtiment existant, sauf circonstances exceptionnelles (ex. topographie du terrain) qui ne permettent

pas de les accoler à celui-ci (ATF 110 Ib 143 = JdT 1986 I 553; RJ ASPAN, no 856; RDAF 1989, p. 82). Or, selon les plans fournis par les intimés, l'abri à volailles projeté sera construit à une distance de plusieurs mètres de la ferme, ce qui implique que cet abri devrait être considéré comme un projet indépendant ne pouvant bénéficier d'une dérogation au vertu de l'art. 24c LAT.

Cette question peut néanmoins être laissée ouverte dès lors que, comme il sera démontré ci-dessous, l'art. 24c LAT n'est pas applicable au cas d'espèce.

3. a) L'art. 42 OAT qui précise l'art. 24c LAT a la teneur suivante:

¹ *Les constructions et installations pour lesquelles l'art. 24c LAT est applicable peuvent faire l'objet de modifications si l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique.*

² *Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de la modification de la législation ou des plans d'aménagement.*

³ *La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances. Elle n'est en tout cas plus respectée:*

a. *lorsque la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone est agrandie de plus de 30 %, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant comptant pour moitié; ou*

b. *lorsque la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone à l'intérieur ou à l'extérieur du volume bâti existant est agrandie de plus de 100 m² au total.*

⁴ *Ne peut être reconstruite que la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Si des raisons objectives l'exigent, l'implantation de la construction ou installation de remplacement peut légèrement différer de celle de la construction ou installation antérieure.*

S'agissant des transformations partielles et des agrandissements modérés, le mode de calcul des valeurs mentionnées à l'art. 43 al. 3 let. a et b fait l'objet d'une Directive de l'Office fédéral du développement territorial (cf. *Autorisations au sens de l'art. 24c LAT: modifications apportées aux*

constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone de l'Office fédéral du développement; Directive ODT).

Selon cette Directive - dont la conformité au droit a été reconnue par le Tribunal fédéral (TF 1A.10/2005; 1A.298/2004; 1A.289/2004; 1A.290/2004; 1A.78/2004) -, la surface de référence qui permet de déterminer si les valeurs mentionnées aux let. a et b de l'art. 42 al. 3 OAT sont respectées ensuite d'un agrandissement, est donnée par la somme de toutes les surfaces en-dessous et en-dessus du sol de la construction existante qui sont utilisables en permanence pour l'habitation ou le travail; à cela, il faut ajouter la somme des surfaces annexes, comme les caves et les garages (cf. Directive ODT, ch. 3.2 et annexe 1). La Directive précitée prévoit en outre que la surface de référence permettant d'effectuer les calculs prévus à l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT est définie par la somme des surfaces habitables et des surfaces annexes déjà existantes au moment de la modification déterminante du droit (cf. Directive ODT, ch. 3.2).

- b) En l'espèce, il ressort de l'instruction de la cause que l'état de référence déterminant pour la mise en œuvre de l'art. 24c LAT, soit la non-conformité de la construction à l'affectation de la zone, remonte à une période antérieure à la première autorisation spéciale délivrée par la DAEC le 31 août 1983. En effet, dans son courrier du 4 octobre 2006, le SeCA a précisé que la surface de référence de 69,66 m² était une surface supposée, dès lors qu'il ne dispose pas de plans antérieurs à la demande de permis de construire effectuée en 1983. Il n'est ainsi pas exclu que la propriété des époux B. ait bénéficié d'autorisations spéciales d'agrandissement antérieures à celle octroyée en 1983; dans ce cas, la surface de référence, et par conséquent les possibilités d'agrandissement, seraient donc moins importantes.

Dans le doute, la Cour de céans se basera sur une surface d'origine de 69.66 m² pour déterminer si les conditions prévues par l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT sont respectées, la prise en compte de cette surface étant au demeurant favorable aux intimés.

4. a) Dans sa décision du 28 novembre 2005, la DAEC s'est basée sur ses Directives du 31 octobre 2000 relatives à la transformation partielle de constructions non agricoles sises hors de la zone à bâtir pour octroyer une autorisation spéciale aux époux B.. En effet, la DAEC considère que les Directives précitées ne prévoient pas la prise en compte des surfaces de locaux annexes liés à l'habitation ou aux loisirs (cave, garage, remise, etc.) dans le calcul de l'agrandissement admissible, ce qui implique que l'abri à

volailles peut être construit nonobstant l'épuisement des possibilités d'agrandissement.

Or, la faculté de transformer partiellement une construction existante ou une installation bénéficiant de la situation acquise relève du droit fédéral (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., p. 279). Les Explications relatives à l'OAT de l'Office fédéral du développement territorial précisent en effet que le droit fédéral fixe de manière contraignante les transformations admises et que le droit cantonal ne peut donc être plus sévère, ni plus souple (Explications ODT, ch. 2.4.4, p. 44). La jurisprudence confirme d'ailleurs que la définition de la rénovation, de la transformation partielle, de l'agrandissement mesuré et de la reconstruction sont des notions de droit fédéral que le droit cantonal ne peut pas étendre (ATF 113 Ib 305 = JdT 1989 I 459; ATF 112 Ib 95 = JdT 1988 I 444).

Il s'agit donc d'appliquer la Directive de l'Office fédéral du développement territorial intitulée *Autorisations au sens de l'art. 24c LAT: modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone* (Directive ODT) pour déterminer si les valeurs mentionnées à l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT ne sont pas dépassées.

- b) La Directive ODT pose certains principes de base qui peuvent se résumer comme suit:
- par rapport au 1^{er} juillet 1972, la surface brute de plancher utile (SPBu) ne peut être augmentée:
 - de plus de 30 % (les nouvelles surfaces à l'intérieur du volume bâti existant comptent pour moitié) et
 - de plus de 100 m (les surfaces à l'intérieur du volume bâti existant sont à comptabiliser intégralement); et
 - par rapport au 1^{er} juillet 1972, la SPBu et les surfaces annexes comptées ensemble ne peuvent pas être augmentées:
 - de plus de 30 % (les nouvelles surfaces à l'intérieur du volume bâti existant comptent pour moitié) et
 - de plus de 100 m (les surfaces à l'intérieur du volume bâti existant sont à comptabiliser intégralement).

L'annexe 1 de cette Directive définit la surface brute de plancher utile comme la somme de toutes les surfaces des étages en-dessous et en-dessus du sol utilisables en permanence pour l'habitation et le travail. Quant

à la surface annexe (SA), il s'agit de la définition de la surface utile secondaire au sens de la norme SIA 416 (1993), soit la partie de surface utile qui est affectée à des fonctions complétant celle de la surface utile principale (en l'espèce la SPBu); cette surface utile secondaire est déterminée en fonction de la destination particulière de l'immeuble. Dans l'exemple de la maison d'habitation, les surfaces utiles secondaires sont notamment la buanderie, le grenier, la cave, les débarras, les garages et les locaux à poubelles.

La surface de référence se compose de la SPBu existante lors de la modification du droit, ainsi que des locaux annexes existants (surfaces annexes) qui sont reliés directement et par un lien fonctionnel au logement servant à un usage non-conforme à l'affectation de la zone. En revanche, les locaux qui ne sont pas utilisés systématiquement de manière non-conforme à l'affectation de la zone ne doivent pas être comptabilisés dans la surface de référence.

La Directive précise en outre que toutes les nouvelles surfaces projetées sont à attribuer soit à la SPBu, soit aux SA, même si elles restent inutilisées. Demeurent réservées les surfaces non utilisables, soit les surfaces d'une hauteur inférieure à un mètre.

Les constructions ouvertes nouvellement réalisées (balcon, abri pour voiture, terrasse, etc.) ne sont pas incluses dans la comparaison des surfaces au sens de l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT.

5. a) Selon la jurisprudence, les agrandissements peuvent s'effectuer en étapes successives échelonnées dans le temps et faire l'objet d'autorisations distinctes, à condition que, dans leur ensemble, ils ne dépassent pas la limite fixée par l'art. 42 al. 3 LAT (ATF 113 Ib 224 = JdT 1989 I 463; Extraits 1990, p. 121). Or, les époux B. ont bénéficié par le passé de plusieurs autorisations spéciales de la DAEC au sens des art. 25 al. 2 LAT et 59 LATeC. Il convient donc de tenir compte des travaux réalisés en vertu de ces autorisations afin de déterminer si les possibilités de transformation et d'agrandissement n'ont pas déjà été épuisées lors des travaux précédents.

Selon le SeCA, la surface de référence de 69,66 m² a été agrandie de 56 m² lors des transformations intérieures de la maison d'habitation effectuées en 1983; un garage de 18 m² ainsi qu'un couvert de jardin en bois de 20,64 m² ont également été érigés en 1985, respectivement en 2002. Quant à l'abri à volailles projeté, il devrait couvrir une surface de 3,36 m².

- b) Partant, le calcul prévu par l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT est le suivant:

- Travaux en 1983: SPBu initiale = 69.66 m ; SPBu supplémentaire à l'intérieur du volume existant = 56 m ; total agrandissement SPBu < 100 m ; augmentation imputable: $(56 \text{ m} / 2) / 69,66 \text{ m} = \underline{40,19 \%} > 30\%$.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que les transformations réalisées en 1983 ont épuisé (et même dépassé) les possibilités d'agrandissement prévues par l'art. 42 OAT.

Le SeCA, qui considère également que les limites admissibles d'extension sont dépassées, a cependant précisé qu'à son sens, les Directives de la DAEC du 31 octobre 2000 ne prévoient pas la prise en compte des surfaces de locaux annexes liés à l'habitation ou aux loisirs (cave, garage, remise, etc.) dans le calcul de l'agrandissement admissible. La construction querellée pouvait donc bénéficier d'une autorisation spéciale, indépendamment du respect des valeurs d'extensions admissibles de l'art. 42 OAT; les surfaces du garage et du couvert de jardin aménagés respectivement en 1985 et en 2002 n'ont d'ailleurs pas été comptabilisés dans le calcul de la surface d'agrandissement admissible.

Contrairement à l'avis du SeCA, le droit cantonal ne peut être plus sévère, ni plus souple que le droit fédéral car celui-ci fixe de manière contraignante les transformations admises. Or, les Explications relatives à l'OAT de l'ODT disposent que seule l'ampleur réelle de l'agrandissement, même si celui-ci consiste en la réalisation de garages, locaux de chauffages, etc., est déterminante pour la comparaison des surfaces. Ce principe a été confirmé à plusieurs reprises par le Tribunal fédéral (TF 1A.10/2005; 1A.298/2004; 1A.289/2004; 1A.290/2004; 1A.78/2004).

Dans une affaire similaire au cas particulier, le Tribunal fédéral a en effet considéré, s'agissant de la garde de deux chevaux à titre de loisir, que la surface d'une écurie nouvellement bâtie entrerait dans le calcul des agrandissements admissibles en tant que surface annexe supplémentaire à l'extérieur du volume existant (TF 1A.298/2004).

La surface de 3,36 m de l'abri à volailles doit donc être intégrée dans le calcul de l'extension admissible; or, comme relevé plus haut, la possibilité d'agrandissement de la surface existante de 30 % a déjà été utilisée, si bien qu'une autorisation spéciale ne peut plus être délivrée pour une telle construction.

Au demeurant, il convient de rappeler que la jurisprudence considère que les nouvelles surfaces qui ont été aménagées à l'extérieur du volume existant en vertu de l'art. 24c LAT doivent être liées corporellement au bâtiment existant, sauf circonstances exceptionnelles (ex. topographie du terrain) qui ne permettent pas de les accoler à celui-ci (ATF 110 Ib 143 = JdT 1986

I 553; RJ ASPAN, no 856; RDAF 1989, p. 82). En l'espèce, cette condition fait défaut, dès lors qu'il n'existe pas de lien architectural entre la construction projetée et le bâtiment existant.

Par conséquent, la construction de l'abri à volailles objet de la mise à l'enquête ne peut être réalisée du fait que les conditions d'agrandissement de l'art. 42 OAT ne sont pas remplies.

6. a) Le recours doit ainsi être admis. Partant, la décision rendue le 28 novembre 2005 par la DAEC octroyant une autorisation spéciale de construire une installation hors de la zone à bâtir aux époux B. ainsi que le permis de construire y relatif délivré par le Préfet de la Broye en date du 14 décembre 2005 sont annulés.

Par courrier du 14 juin 2006, la recourante a produit une photographie qui semble indiquer que la construction querellée était déjà en partie réalisée. Si tel est le cas, il incombera au Préfet de la Broye de statuer sur le sort de cette construction, notamment pour ce qui concerne la remise en état des lieux, comme le prévoit l'art. 193 LATeC.

- b) Il appartient aux parties qui succombent de supporter les frais de procédure (art. 131 CPJA), qui s'élèvent en l'espèce à 1'000.- fr. Les époux B. supporteront la moitié des frais, l'Etat de Fribourg - qui répond de l'activité de la DAEC et de la Préfecture - étant exonéré de sa part aux frais en application de l'art. 133 CPJA.
- c) La recourante qui a fait appel à un avocat pour la défense de ses intérêts a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Celle-ci est mise à la charge des époux B. et de l'Etat de Fribourg par moitié.
- d) Le droit étant dit, la Cour de céans se doit cependant de constater que la réglementation fédérale - qu'elle doit appliquer - n'est absolument pas adaptée au cas d'espèce. La solution qu'elle impose, après une procédure lourde et onéreuse, n'est pas en rapport avec l'importance minimale de la construction en cause et s'avère de nature à écœurer inutilement l'administré qui entend respecter la loi. En l'occurrence, en interdisant l'aménagement d'un minuscule abri à volailles de 3 m² en pleine campagne, la rigidité de la loi confine à l'absurde.