

considérant en fait

A. A. _____ est propriétaire de l'art. bbb du Registre foncier (RF) de la Commune de Mont-Vully (secteur C. _____), lequel est situé en partie dans la zone résidentielle à faible densité (ZRFD) et en partie dans la zone de protection des rives du lac (ZPL), selon le plan d'affectation des zones (PAZ) en vigueur.

B. Le 20 mai 2022, le Préfet du district du Lac a délivré à A. _____ – sous réserve de l'observation stricte des plans et des conditions des préavis communaux et cantonaux – un permis de construire pour la construction d'une nouvelle maison individuelle et la transformation d'un chalet existant (n° ddd sis à cheval entre la ZRFD et la ZPL) sur la parcelle précitée (dossier eee). Pour ce qui est du chalet, il était prévu que la partie située en ZRFD soit démolie pour céder la place à la nouvelle habitation individuelle et que le reste de ce chalet (situé en ZPL) soit transformé en pergola attenante à la nouvelle construction, en conservant l'essentiel de la structure porteuse. Un garde-corps en verre d'une hauteur de 1 m devait par ailleurs être installé. L'accès devait se faire au Sud par des escaliers.

Le 17 janvier 2024, suite à une dénonciation de la commune et considérant – après vision locale – que le chalet (ou à tout le moins sa superstructure) avait été démolie et que le muret et l'escalier de la terrasse n'avaient pas été réalisés conformément aux plans approuvés, le Lieutenant de Préfet a ordonné à A. _____ d'arrêter immédiatement tous travaux de construction d'une pergola ou toute autre structure (même si elle devait être identique à celle figurant sur les plans faisant l'objet de la demande de permis de construire FRIAC eee) sur la parcelle art. bbb RF, sous réserve de la pose des dalles de la terrasse non visée par cette ordonnance.

C. A. _____ a par la suite déposé une demande de permis de construire pour la mise en conformité des murets étanches et de l'escalier réalisés en ZPL (dossier FRIAC fff). Cette dernière a été mise à l'enquête en 2024 et n'a pas fait l'objet d'oppositions.

Le 8 mai 2024, la commune a préavisé défavorablement cette demande de mise en conformité, soulignant que la démolition de l'ancienne structure avait entraîné la perte des droits acquis. Elle a par ailleurs indiqué que la construction de ce mur ne pouvait pas être acceptée dans la ZPL. Elle a affirmé que le mur en béton n'était pas souhaité dans cette zone sensible et que la structure en verre initialement prévue devait être privilégiée. S'agissant de l'escalier, la commune a relevé que son emplacement avait été modifié par rapport au permis délivré en 2022, mais a néanmoins concédé que ce changement n'avait pas d'effet négatif.

Le Service de l'environnement (SEn) a émis un préavis favorable le 28 mai 2024. L'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) a pour sa part émis un préavis favorable avec conditions le 24 mai 2024.

Le 12 juin 2024, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a préavisé défavorablement la demande de mise en conformité. Se ralliant au préavis de la commune, il indique que la garantie de situation acquise est perdue, le chalet ayant été démolie et un mur de béton ayant été construit. Il relève que le projet n'est en outre pas conforme à la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), ni à l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), ni au plan d'aménagement local (PAL) de la commune, ni à la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC;

RSF 710.1), ni au règlement fribourgeois du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC; RSF 710.11).

Le 29 novembre 2024, le constructeur s'est déterminé suite aux préavis de la commune et du SeCA. Il a principalement soutenu que les travaux en cause s'inscrivaient dans la garantie des droits acquis. Il a subsidiairement sollicité une dérogation au sens des art. 147 ss LATEC et invoqué le principe de la bonne foi.

Le 24 mars 2025, le Service des forêts et de la nature (SFN) a rendu un préavis favorable.

Le 8 avril 2025, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a informé le requérant de son intention de refuser l'octroi d'une autorisation spéciale pour la mise en conformité sollicitée. Ce refus était motivé par le fait que le projet, situé dans la ZPL, soit hors zone à bâtir, n'était pas conforme aux exigences posées par la LAT et par le règlement communal d'urbanisme (RCU).

Le constructeur s'est déterminé par courriel du 12 mai 2025, en se référant aux arguments développés dans son écriture du 29 novembre 2024 dont la DIME n'avait semble-t-il encore pas eu connaissance.

Le 30 mai 2025, la commune a maintenu la position exprimée dans son préavis du 8 mai 2024.

D. Par décision du 14 juillet 2025, la DIME a refusé de délivrer l'autorisation spéciale pour la mise en conformité des murets étanches et de l'escalier d'accès sur l'art. bbb RF réalisés en dehors de la zone à bâtir. Elle a relevé que les secteurs intégrés à la ZPL doivent être considérés comme des terrains hors de la zone à bâtir. Elle a par ailleurs notamment retenu que le requérant a entièrement démoli le chalet existant et a construit des murets en béton avec un escalier d'accès également en béton au Sud-Ouest de la nouvelle maison d'habitation. La construction de murets a permis de créer un garde-corps massif pour la construction d'une terrasse solide adjacente à l'habitation individuelle à la place de l'ancien chalet, alors que l'art. 30 RCU – qui régit la ZPL – prévoit l'interdiction de nouvelle construction contraire à la destination de la zone. La DIME a considéré que le requérant s'était fortement éloigné de la construction originale; qu'il avait modifié l'affectation de la construction originale pour y construire une terrasse ouverte; qu'au regard de l'ampleur des travaux, ceux-ci ne pouvaient pas être considérés comme des travaux d'entretien de l'existant et n'étaient manifestement pas conformes aux travaux admissibles en ZPL. Elle a par ailleurs considéré qu'aucune des exceptions admissibles hors de la zone à bâtir ne pouvait être retenue dans le cas d'espèce, les conditions posées par les art. 24c et 24 LAT n'étant en particulier pas réunies.

Le 15 juillet 2025, le SeCA a rendu un nouveau préavis défavorable, annulant et remplaçant celui du 12 juin 2024.

Par décision du 29 juillet 2025, se référant au refus de la DIME de délivrer l'autorisation spéciale nécessaire pour les constructions hors zone à bâtir, le Préfet a refusé la demande de permis de construire. Ces deux décisions ont été notifiées simultanément au requérant.

E. Le 15 septembre 2025, A. _____ recourt contre les deux décisions précitées auprès du Tribunal cantonal, concluant sous suite de frais et dépens à leur annulation et à ce que l'autorisation spéciale et le permis de construire lui soient accordés, subsidiairement à ce que la cause soit renvoyée à l'autorité inférieure pour complément d'instruction et nouvelle décision au sens des considérants. Il sollicite par ailleurs l'octroi de l'effet suspensif à son recours afin d'éviter l'ouverture

d'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit et requiert la mise en œuvre de mesures d'instruction.

A l'appui de ses conclusions, le recourant fait en substance valoir une constatation inexacte et incomplète des faits, une violation de l'obligation de motiver la décision et du principe de la bonne foi, une violation des art. 24c et 24 LAT ainsi qu'une violation du droit à l'égalité de traitement. Il affirme en particulier que c'est à tort que l'autorité intimée a retenu qu'il avait démolì l'ancienne structure, dès lors que celle-ci s'est effondrée. Il soutient que le soubassement et les fondations du chalet ont par ailleurs été conservés. Il estime que la décision de la DIME n'est pas suffisamment motivée dès lors qu'elle ne mentionne pas avec suffisamment de précision l'intérêt public qui serait atteint par le projet en cause et quelle serait l'ampleur de l'atteinte. Il affirme également que cette décision ne définit pas quelle était la construction initiale dont l'identité doit être préservée pour que des modifications soient autorisées. Concernant le principe de la bonne foi, le recourant relève tout d'abord que la commune avait connaissance des travaux mis en œuvre – un représentant ayant effectué des contrôles réguliers – mais n'a manifesté son désaccord qu'en fin de chantier. Il souligne ensuite que la DIME a totalement fait abstraction du fait que le permis de construire délivré en 2022 permettait la réalisation d'une terrasse avec pergola, autrement dit un changement d'affectation en terrasse, élément sur lequel il pouvait légitimement placer sa confiance. Il soutient encore que la réalisation des murets en béton était nécessaire à l'usage d'habitation et que la décision de la DIME n'expose pas en quoi l'usage du béton dans cette construction mettrait en péril les aspects sensibles de la zone. Il affirme enfin qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à la mise en conformité sollicitée.

F. Dans ses observations du 20 octobre 2025, la DIME conclut au rejet du recours. Il est selon elle établi que le recourant a créé une construction ne correspondant plus à la construction d'origine, ni au projet autorisé dans la procédure eee. Le recourant ne présentant pas d'élément nouveau à cet égard, elle confirme son refus d'autorisation spéciale.

Le 27 octobre 2025, le Lieutenant de Préfet conclut également au rejet du recours, renvoyant entièrement aux considérants des deux décisions attaquées.

Dans ses observations du 16 janvier 2026, la commune conclut elle aussi au rejet du recours, précisant néanmoins ne pas s'opposer à ce que l'effet suspensif soit octroyé au recours en ce sens que la procédure de remise en état ne soit entreprise qu'à l'issue de la présente procédure. Elle affirme que le soubassement et les fondations ont été intégralement refaits et ne correspondent pas à ceux de l'ancien chalet, soulignant que le socle de ce dernier consistait en une construction légère et non en une dalle ou un soubassement en béton. Elle ajoute que le garde-corps et le soubassement en béton ont très vraisemblablement été coulés d'un bloc, la partie "garde-corps" n'ayant pas été ajoutée sur un muret déjà existant. Elle relève par ailleurs que les allégations du recourant selon lesquelles les murets auraient été réalisés avant que la structure ne s'effondre ne sont pas plausibles tant du point de vue matériel que technique. Elle conteste pour le reste les griefs soulevés par le recourant, le chalet ayant été démolì et ne pouvant plus bénéficier de la protection de la situation acquise, point sur lequel le SeCA avait précisément insisté dans son préavis du 30 mars 2022. La commune relève que, même s'il fallait admettre que les travaux en cause permettent une meilleure intégration dans le paysage, ils ne peuvent de toute manière pas être autorisés sur la base de l'art. 24c LAT, dès lors qu'ils ne sont pas nécessaires. Elle estime que la terrasse n'est pas davantage légale aujourd'hui que son garde-corps et les escaliers pour y accéder et que les travaux en cause relèvent de la convenance personnelle. Enfin, elle relève qu'il n'existe

pas de droit à l'égalité de traitement dans l'illégalité de sorte que le recourant ne peut se prévaloir d'éventuelles constructions ne correspondant pas à l'affectation de la ZPL sur les parcelles voisines.

Le 10 février 2026, le SeCA a, sur requête de l'autorité de céans, produit les dossiers FRIAC ggg (demande préalable) et eee.

Faisant valoir son droit de réplique inconditionnel, le recourant a déposé des contre-observations spontanées les 17 et 24 février 2026. En substance, il maintient et développe les arguments déjà avancés dans son recours, en attirant l'attention de la Cour sur l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 23 octobre 2025 dans la cause 1C_590/2024.

G. 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.

Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss en lien avec l'art. 30 al. 2, ainsi que l'art. 114 al. 1 let. a et c du code fribourgeois du 23 mai bbb de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

En tant que propriétaire de l'art. bbb RF et destinataire des décisions attaquées, le recourant est atteint par celles-ci et a un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées. Il a donc la qualité pour recourir, conformément à l'art. 76 CPJA.

Le Tribunal cantonal peut ainsi entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours 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 par la Cour de céans que si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 CPJA). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

3.

3.1. Dans un grief qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant soutient que la décision de la DIME ne serait pas suffisamment motivée, dès lors qu'elle n'a pas traité le grief de violation de la bonne foi qu'il avait soulevé, qu'elle ne mentionne pas avec suffisamment de précision l'intérêt public qui serait atteint par le projet ni quelle serait l'ampleur de l'atteinte et qu'elle ne définit pas quelle était la construction initiale dont l'identité devrait être préservée. Il invoque une violation de son droit d'être entendu.

3.2. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 127 V 437 consid. 3d/aa; 126 V 132 consid. 2b et les arrêts cités). Ancré à

l'art. 29 al. 2 Cst. et concrétisé par les art. 57 ss CPJA, le droit d'être entendu implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que son destinataire puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt TF 2C_41/2020 du 24 juin 2020 consid. 5.1.1; ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3, 141 V 557 consid. 3.2.1).

Bien qu'il soit de nature formelle, la jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu en instance inférieure puisse néanmoins être réparée lorsque l'administré a eu la faculté de se faire entendre en procédure de recours par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.4; 134 I 331 consid. 3.1; 133 I 201 consid. 2.2; 130 II 530 consid. 7.3). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu (cf. ATF 126 I 68 consid. 2). Même si la violation du droit d'être entendu est grave, une réparation est également envisageable si le renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. L'allongement inutile de la procédure qui en découlerait est en effet incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; arrêts TF 5A_897/2015 du 1^{er} février 2016 consid. 3.2.1; 5A_126/2018 du 14 septembre 2018 consid. 5).

3.3. En l'occurrence, la décision attaquée mentionne le grief de violation de la bonne foi soulevé par le recourant (cf. 2^{ème} paragraphe de la p. 3 de la décision attaquée). Elle détaille ensuite les raisons pour lesquelles le permis ne peut pas être accordé – à savoir qu'il s'agit de travaux non conformes à l'affectation de la zone, ne s'inscrivant pas dans la garantie pour la situation acquise et ne répondant pas aux conditions posées par les art. 24c et 24 LAT pour obtenir une exception admissible hors de la zone à bâtir – et indique en outre expressément que *"la question de la bonne foi n'est pas pertinente pour déterminer si une construction peut bénéficier d'une autorisation spéciale"* (cf. 3^{ème} paragraphe de la p. 4 de la décision attaquée).

C'est dès lors manifestement à tort que le recourant prétend que l'autorité intimée a fait l'économie de son grief de la violation de la bonne foi, celui-ci ayant bel et bien été traité.

Pour le reste, la motivation de la décision de la DIME est suffisamment claire pour répondre aux exigences en matière de droit d'être entendu rappelées ci-avant. D'ailleurs, le recourant a parfaitement saisi les raisons pour lesquelles la DIME a refusé de délivrer l'autorisation spéciale, comme le démontre son mémoire de recours de près de 30 pages. Le fait que le recourant ne soit pas d'accord avec cette motivation ne signifie en effet pas encore que la décision ne respecte pas les exigences minimales précitées. Autre est la question de savoir si cette décision est effectivement conforme au droit, ce qui sera examiné ci-après.

Mal fondé, ce grief doit être rejeté.

4.

4.1. Selon 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 et que le terrain est équipé (al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3). 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. Les art. 24 ss LAT fixent les exceptions admissibles hors de la zone à bâtir.

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

4.2. Les travaux dont la mise en conformité est demandée sont situés à l'intérieur de la ZPL selon le PAZ de la commune.

L'art. 30 RCU, qui régit ladite zone, a la teneur suivante:

"1. Destination Cette zone est destinée à la protection de la végétation des rives du lac, avec l'objectif de tenir libre le bord du lac et faciliter au public le passage le long des rives.

2. Constructions, activités et objets naturels Aucune nouvelle construction, installation privée et activité, contraire à la destination de la zone ne peut être autorisée dans la zone de protection des rives du lac. Les constructions et installations érigées légalement dans l'espace réservé aux eaux sont soumises au régime de garantie de la situation acquise prévue par les articles 69 ss LATeC.

Seules sont admises des activités et des mesures qui permettent d'améliorer la situation écologique actuelle dans cette zone :

> Entretien et maintien des rives;

> Recherche scientifique;

> Découverte du site dans un but didactique.

Ces activités et mesures seront effectuées sous surveillance de la commune en coordination avec les services cantonaux concernés.

Les essences non adaptées à la station seront enlevées afin que la végétation naturelle puisse à nouveau s'y développer.

3. Pontons Le maintien, l'entretien et l'utilisation, respectivement la réorganisation des pontons d'accostage situés dans la zone, feront l'objet d'une réglementation spéciale entre les autorités cantonales et communales et sur la base du plan directeur des amarrages.

L'entretien nécessaire dans ces zones, que ce soit sur le domaine public ou privé doit être rendu possible en tout temps.

L'accostage à terre est interdit.

4. Procédure Toute modification de l'état actuel est soumise à une demande préalable au sens de la LATeC".

Au regard des prescriptions de l'art. 30 RCU, en particulier de la destination de la zone et de son caractère inconstructible hormis pour les constructions et installations conformes à sa destination, les secteurs affectés à la ZPL doivent être considérés comme des terrains hors de la zone à bâtir (cf. art. 43 al. 1 LATeC), ce que le recourant ne conteste pas.

Selon l'art. 71 LATeC, la garantie de situation acquise hors de la zone à bâtir est régie par le droit fédéral.

5.

5.1. À titre liminaire, la Cour rappelle que, lorsqu'une construction a été érigée sans autorisation formelle, sa légalisation *a posteriori* n'est possible que si l'ouvrage est matériellement conforme au droit. Cette conformité s'examine, en principe, au regard du droit applicable au moment où les

travaux ont été effectués, à moins que le droit applicable au moment où l'autorité statue ne soit plus favorable au propriétaire ou que des intérêts publics exigent une application des dispositions actuelles (cf. ATF 127 II 209 consid. 2b; 123 II 248 consid. 3a; arrêt TF 1C_139/2014 du 17 mars 2015 consid. 2.1).

En l'occurrence, les travaux en cause ont été réalisés entre la délivrance du permis de construire du 20 mai 2022 et l'ordre d'arrêter les travaux du 17 janvier 2024, soit avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2026, de la révision partielle de la LAT (RO 2025 640).

Cela étant, les modifications et nouvelles dispositions entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2026 ne sont pas pertinentes pour le cas d'espèce. Le recourant ne le soutient d'ailleurs pas.

Le présent cas sera donc analysé à l'aune des dispositions qui étaient en vigueur au moment où les travaux en cause ont été réalisés.

5.2. En l'espèce, il est d'emblée constaté que les travaux dont la mise en conformité est requise ne sont pas conformes aux prescriptions de l'art. 30 RCU. Ils ne visent en effet pas le maintien ou l'entretien de l'existant, puisque l'ancien chalet n'existe plus - ce qui n'est pas contesté en soi -, la partie de celui-ci située en ZPL ayant désormais été remplacée par une terrasse avec un muret en béton étanche sur tout son pourtour ainsi que des escaliers d'accès en béton à son extrémité Nord-Ouest. Les travaux en cause ne sont en outre manifestement pas destinés à la protection des rives du lac, avec l'objectif de tenir libre le bord du lac et faciliter au public le passage le long des rives au sens de la disposition précitée.

Comme indiqué ci-avant (supra consid. 4), les exceptions admissibles hors de la zone à bâtir sont exclusivement régies par le droit fédéral (cf. art. 23 LAT *a contrario* et 71 LATeC). Une réglementation cantonale ou communale peut être plus stricte, mais pas moins. Lesdites exceptions sont prévues aux art. 24 ss LAT. Une dérogation au sens des art. 147 ss LATeC n'est par conséquent pas envisageable.

En l'occurrence, l'examen des conditions des art. 24a, 24b, 24d et 24e LAT peut d'emblée être écarté étant donné que l'on n'est pas en présence d'un changement d'affectation ne nécessitant pas de travaux de transformation (art. 24a LAT), qu'il n'est pas question d'une activité accessoire à une exploitation agricole (art. 24b LAT), ni d'un bâtiment d'habitation agricole (art. 24d al. 1 LAT) ni d'une construction ou installation jugée digne d'être protégée (art. 24d al. 2 LAT) et que le bâtiment n'est pas destiné à détenir des animaux (art. 24e LAT).

6.

6.1. Aux termes de l'art. 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture (al. 3). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore

viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5).

Le champ d'application de cette disposition est limité aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible, soit au 1^{er} juillet 1972 (art. 41 OAT; ATF 129 II 396 consid. 4.2.1).

L'art. 24c LAT présuppose en outre que les constructions dont l'utilisation ou la destination doit être modifiée soient encore utilisables conformément à leur destination au moment de la modification, car ce n'est qu'à cette condition qu'elles bénéficient de la protection des droits acquis (cf. arrêts TF 1C_204/2019 du 8 avril 2020 consid. 2.2; 1C_168/2015 du 11 mai 2016 consid. 3.5.1).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un bâtiment est utilisable conformément à sa destination lorsque le propriétaire a démontré, par un entretien approprié, qu'il avait toujours intérêt à continuer à l'utiliser. Cela se traduit par le fait que l'ouvrage est en état de fonctionner compte tenu de sa destination et que les structures porteuses, les sols et le toit sont en grande partie intacts. La protection de la situation acquise instituée par les art. 24c et 24d al. 2 LAT ne s'étend en effet pas aux bâtiments délabrés, devenus inutilisables et prêts à être démolis, dont la durée de vie a expiré (appelées ruines). Il ne faut pas que de tels bâtiments puissent être transformés en constructions nouvelles (arrêt TF 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.1 et les références citées). Un changement d'affectation ou de destination fondé sur ces dispositions n'entre donc pas en ligne de compte pour les constructions ne répondant pas aux exigences précitées (ATF 147 II 465 consid. 4.2 et les références citées).

Par ailleurs, en application de l'art. 24c LAT, l'art. 42 al. 1 OAT prévoit qu'une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque 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 (al. 1). Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible (al. 2).

Selon la jurisprudence, l'identité du bâtiment est maintenue lorsque les modifications projetées sauvegardent pour l'essentiel le volume et l'apparence de la construction et n'ont pas d'effets sensiblement nouveaux du point de vue de l'occupation du sol, de l'équipement et de l'environnement; la transformation doit être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (cf. arrêts TF 1C_480/2019 du 16 juillet 2020 consid. 4.1; 1C_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 3.3.1 et références citées). Les limites d'agrandissement définies par l'art. 42 OAT constituent d'ailleurs l'une des composantes de cette identité (cf. art. 42 al. 3, 2^{ème} phrase, OAT; arrêt TF 1C_415/2013 du 1^{er} octobre 2015 consid. 3.8; MUGGLI, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 24c LAT n. 35).

L'adjectif "nécessaire" prévu à l'art. 24c al. 4 LAT doit être interprété de manière restrictive en raison du principe de la séparation entre les zones à bâtir et les zones inconstructibles. Sont considérées comme "nécessaires" au sens de cette disposition les mesures de construction qui permettent de mettre un bâtiment ou une installation existant au niveau des normes d'habitation actuelles. La question de la nécessité doit être comprise de manière objective, c'est-à-dire que les besoins individuels en matière de logement ne peuvent être pris en compte. Il ne s'agit en effet pas d'autoriser des solutions généreuses, offrant aux occupants un confort appréciable, mais seulement ce qui se révèle objectivement nécessaire (arrêts TF 1C_590/2024 du 23 octobre 2025 consid. 2.5.1 et

références citées; TC FR 602 2022 160 du 17 mars 2023 consid. 3.2.3; 602 2022 104 du 24 mai 2022 consid. 3.1).

En outre, selon l'art. 43a let. e OAT, une autorisation de construire ne peut être délivrée sur la base de cette section que si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

6.2.

6.2.1. En l'occurrence, il n'est pas contesté que la construction originaire (à savoir un chalet) a été érigée avant l'entrée en vigueur de la LAT comme la DIME l'a retenu. Ledit chalet peut donc vraisemblablement être qualifié de construction ayant été érigée légalement.

Il ressort du dossier que ce chalet consistait en une petite construction d'habitation individuelle (affectation que le recourant souligne d'ailleurs dans ses observations spontanées) d'env. 43 m² comptant une chambre, une salle de bain, une cuisine, un séjour, une terrasse couverte ainsi qu'une petite pièce de rangement (3 m²). Ce chalet était légèrement surélevé (env. 80 cm au-dessus du sol). Il reposait sur des piliers en béton et comprenait des plaques d'éternit comme revêtement de façade et de toiture (cf. rapport de diagnostic des polluants du 3 janvier 2022).

Rien ne laisse penser que ce chalet présentait une conception différente au moment où le terrain est passé en ZPL. Aucune des parties ne l'indique.

6.2.2. Ce chalet n'existe plus tel qu'il vient d'être décrit. Le recourant ne le conteste pas; pour le reste, il n'est pas relevant de savoir si sa structure s'est effondrée lors de la réalisation des travaux faisant suite au permis de construire n° eee – comme le soutient le recourant – ou si elle a été démolie volontairement. La question de savoir si cela conduit d'emblée à la perte de la garantie de la situation acquise peut rester indécise. En effet, tel que cela sera développé ci-après, le recours doit de toute manière être rejeté, les autres conditions nécessaires à la délivrance d'une autorisation spéciale n'étant pas réunies.

6.2.3. Les travaux dont la mise en conformité est requise consistent d'une part en un muret en béton étanche de 18 cm de largeur et d'une hauteur de 120 cm érigé sur tout le pourtour de la terrasse se trouvant à l'emplacement de la partie de l'ancien chalet située en ZPL et, d'autre part, en des escaliers d'accès en béton érigés à l'extrémité Nord-Ouest de cette terrasse (sur le côté de celle-ci, dans le prolongement de la nouvelle habitation).

Indépendamment de la question de savoir si ces murets se justifient sous l'angle de la prévention contre les risques d'inondation, force est de constater que la partie de l'ancien chalet – petite construction dévolue à l'habitation – située en ZPL a cédé la place à une terrasse d'env. 32 m² pourvue de garde-corps en béton (de 18 cm d'épaisseur) bien plus imposants que la structure de l'ancien chalet (cf. description au consid. 6.2.1 ci-dessus) dont la terrasse ne bénéficiait au demeurant que d'une poutre en guise de garde-corps (cf. photos figurant dans le rapport de diagnostic des polluants du 3 janvier 2022 et plans joints à la demande de permis de construire litigieuse). Pour la Cour de céans, tel que cela ressort de la comparaison entre les photographies reproduites ci-dessous, les travaux mis en œuvre ont conduit à un changement d'identité manifeste de la construction, tant en termes d'affectation que d'apparence.

Etat avant les travaux en cause (photo issue du rapport de diagnostic des polluants du 3 janvier 2022)

(Photographie supprimée)

Etat après les travaux en cause (photo issue des déterminations spontanées du recourant du 17 février 2026)

(Photographie supprimée)

Ainsi que la DIME l'a retenu à juste titre, on ne saurait considérer qu'il s'agit d'une transformation partielle, au sens des art. 24c LAT et 42 al. 1 OAT, ni de travaux de rénovation ou de reconstruction.

Ce changement d'identité de la construction ne peut en outre être qualifié de nécessaire au sens de l'art. 24c al. 4 LAT. En effet, il n'apparaît pas qu'une terrasse de 32.60 m² avec escaliers et garde-corps en béton de 18 cm de largeur et de 120 cm de hauteur à cet endroit soit objectivement nécessaire à l'habitation attenante, autrement dit à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles. Le matériau choisi, dès lors qu'il est directement installé sur le sol, porte par ailleurs davantage atteinte à la ZPL que l'ancienne construction sur piliers. Son impact visuel se révèle en outre plus important que les garde-corps en verre initialement prévus qui ont fait l'objet du permis de construire du 20 mai 2022. On ne comprend pas davantage pourquoi les éléments de protection contre les crues du nouveau bâtiment d'habitation ne pourraient pas – n'auraient pas pu – être réalisés sur la partie de la parcelle située en zone à bâtir ou, à tout le moins, au plus proche de celle-ci. Par ailleurs, la protection contre les risques d'inondation ne change rien à ce constat de non nécessité, dès lors qu'elle peut être réalisée par le biais d'autres mesures; le recourant lui-même ne prétend d'ailleurs pas qu'il s'agit de l'unique mesure possible ("*ils [les murets en béton] constituent une mesure technique recommandée*").

A noter qu'on ne saurait, comme le soutient le recourant, comparer les travaux dont la mise en conformité est requise avec les travaux tels que prévus par le permis de construire délivré le 20 mai 2022. D'une part, la validité de ce permis de construire était expressément conditionnée au fait que le chalet ne soit pas démoli (cf. préavis du SeCA du 30 mars 2022 faisant partie intégrante du permis). Or, celui-ci n'existe plus et, comme souligné ci-dessus, peu en importe la raison. D'autre part, quoi qu'il en soit, conformément à la jurisprudence, un permis de construire pour des travaux hors zone à bâtir délivré comme en l'espèce (pour la partie sise en ZPL) sans l'autorisation spéciale de l'autorité cantonale est nul (cf. ATF 131 II 21 consid. 3; arrêts TF 1C_183/2018 du 22 juillet 2019 consid. 2; TC FR 602 2025 73-74 du 1^{er} octobre 2025 consid. 4.2; 602 2022 113 du 27 février 2023 consid. 4.2).

En outre, la jurisprudence à laquelle le recourant se réfère dans sa détermination spontanée du 24 février 2026 (arrêt TF 1C_590/2024 du 23 octobre 2025) ne lui est d'aucun secours. Contrairement au cas d'espèce, il n'était dans cet arrêt plus contesté que l'identité de la construction existante (un bâtiment d'habitation) était préservée par le projet d'extension litigieux (un garage double). Or, comme cela vient d'être exposé, cette condition fait précisément défaut dans le cas d'espèce.

6.3. Il s'ensuit que c'est à bon droit que la DIME a considéré que l'autorisation spéciale requise ne pouvait pas être octroyée sur la base de l'art. 24c LAT dont les conditions ne sont pas réunies ici.

7.

7.1. L'art. 24 LAT prévoit qu'en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des nouvelles constructions ou des changements d'affectation non conformes à l'affectation de la zone agricole peuvent être autorisés si l'implantation de ces constructions hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces deux conditions sont cumulatives.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT, lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination: il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2; 136 II 214 consid. 2.1). Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1; 129 II 63 consid. 3.1; arrêt TF 1C_74/2018 du 12 avril 2019 consid. 2.1).

7.2. Il sied tout d'abord de relever que l'exception prévue par l'art. 24 LAT ne peut en soi pas trouver application dans le cas d'espèce dès lors que l'art. 30 ch. 2 RCU – qui s'avère plus strict que cette disposition de droit fédéral – exclut expressément toute nouvelle construction contraire à la destination de la zone. Or, à l'évidence, les murets et escaliers en béton ne sont pas destinés à la protection de la végétation des rives du lac.

Quoi qu'il en soit, la destination de ces murets et des escaliers en béton n'imposait pas de les réaliser hors de la zone à bâtir. Il s'agit d'un choix relevant de la convenance personnelle du recourant. Par ailleurs, la protection contre les risques d'inondation ne change rien à ce constat, dès lors que, comme déjà relevé, elle aurait pu être garantie par le biais d'autres mesures; le recourant lui-même ne prétend en effet pas qu'il s'agit de l'unique mesure possible ("*ils [les murets en béton] constituent une mesure technique recommandée*"). La condition posée par l'art. 24 let. a LAT n'étant pas remplie, point n'est besoin d'examiner – s'agissant de conditions cumulatives – si celle posée par la let. b est respectée.

7.3. C'est ainsi à juste titre que la DIME a considéré que l'autorisation spéciale requise ne pouvait pas être octroyée sur la base de l'art. 24 LAT.

8.

Contrairement à ce que soutient le recourant, c'est à juste titre également que la DIME a indiqué que la question de la bonne foi n'était pas pertinente dans le contexte de l'octroi d'une autorisation spéciale. En effet, tel que cela ressort de la jurisprudence, la prise en considération de l'éventuelle bonne foi du constructeur n'interviendra, cas échéant, que s'il faut engager une procédure de rétablissement de l'état de droit au sens de l'art. 167 al. 3 LATeC. Dans ce cadre, la bonne foi peut jouer un rôle pour déterminer une éventuelle tolérance des travaux illégaux (cf. arrêt TC FR 602

2022 58 du 18 mai 2022 consid. 5.1). Elle n'a par contre aucune influence au stade actuel (arrêts TC FR 602 2023 9 du 9 octobre 2023 consid. 5; 602 2021 121 du 6 décembre 2022; 602 2021 196 du 23 mars 2022).

Au demeurant, le recourant ne saurait pas non plus, en l'état, invoquer la confiance qu'il a accordée dans le permis de construire du 20 mai 2022, étant donné que les travaux relatifs à la terrasse n'ont précisément pas été exécutés conformément à ce permis. Enfin, en ce qui concerne le comportement reproché à la commune dans le contrôle des travaux, il est rappelé que celle-ci n'est pas compétente pour l'octroi d'une autorisation spéciale hors zone à bâtir.

Mal fondé, ce grief doit également être écarté.

9.

Le recourant soutient enfin que les décisions attaquées violent le droit à l'égalité de traitement au motif que deux des constructions voisines de la sienne disposent d'une grande piscine, toutefois sans développer davantage son grief. Celui-ci revient à invoquer le droit à l'égalité dans l'illégalité.

Or, selon la jurisprudence, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a et les références citées). Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 et les références), ce que le recourant ne soutient pas ici et ce qui n'est pas le cas au vu de la décision de la DIME.

Ce grief doit donc être écarté.

10.

Sur le vu de tout ce qui précède, la Cour de céans s'estime suffisamment renseignée pour pouvoir statuer en connaissance de cause, sans qu'il n'y ait lieu de donner suite aux mesures d'instruction requises par le recourant, notamment l'audition de l'expert en dangers naturels au sein de l'ECAB ainsi que du responsable de l'entreprise en charge des travaux litigieux; ces mesures d'instruction ne seraient par ailleurs manifestement pas susceptibles d'apporter d'éléments probants s'agissant de la conformité du projet à la ZPL et du respect des conditions des art. 24 ss LAT. L'autorité peut en effet renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former 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 que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées).

11.

Entièrement mal fondé, le recours doit dès lors être rejeté et les deux décisions attaquées confirmées.

L'affaire étant jugée au fond, la demande tendant à l'octroi de l'effet suspensif devient sans objet.

12.

12.1. Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure, fixés à CHF 2'000.-, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont compensés par l'avance de frais d'un même montant déjà versée.

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

12.2. La commune, qui a mandaté un mandataire professionnel pour défendre ses intérêts, requiert que le recourant soit astreint à prendre en charge les frais. Elle ne sollicite en revanche pas, ou du moins pas expressément, l'octroi d'une indemnité de partie.

Les conditions ne sont en l'espèce quoi qu'il en soit pas réunies pour allouer une indemnité de partie à la commune. En effet, selon l'art. 139 CPJA, aucune indemnité de partie n'est allouée aux

collectivités publiques visées à l'art. 133 – à savoir la Confédération, l'Etat, les communes et autres personnes morales de droit public ainsi que les particuliers et les institutions privées chargés de tâches de droit public –, sauf dans les cas où leurs intérêts patrimoniaux sont en cause ou que des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs.

D'après la jurisprudence, la notion d'intérêts patrimoniaux recouvre les cas où la collectivité publique agit comme un simple particulier et/ou les cas où sont en cause des intérêts faisant partie de son patrimoine financier, et non pas administratif (cf. arrêt TC FR 602 2022 188 du 14 décembre 2022, consid. 4.2). Aussi, lorsque la décision prise entraîne des conséquences pécuniaires, doit-on admettre que ses intérêts patrimoniaux sont en cause et que, par conséquent, la collectivité publique ne bénéficie ni de l'exonération des frais de procédure prévue par l'art. 133 CPJA ni de celle de l'indemnité de partie de l'art. 139 CPJA (arrêts TA FR 1A 1993 62 du 23 février 1994 *in* RFJ 1994 232, 233; 1A 2001 92 du 25 avril 2002 consid. 4).

En l'occurrence, les décisions litigieuses portent sur une demande de permis de construire pour mise en conformité. Partant, les intérêts patrimoniaux de la commune, au sens de l'art. 139 CPJA, ne sont pas en cause. Par ailleurs, l'affaire ne présente pas de circonstances particulières ayant rendu nécessaire l'appel à un mandataire professionnel.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision rendue le 14 juillet 2025 par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement ainsi que la décision rendue le 28 février 2025 par le Préfet du district du Lac sont confirmées.

II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 2'000.-, sont mis à la charge de A._____. Ils sont compensés par l'avance de frais versée.

III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

IV. Notification.

Le présent arrêt 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 le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA).

Fribourg, le 20 mars 2026/mrg

Le Président

La Greffière-rapporteure