Réponse du Conseil d'Etat à deux instruments parlementaires
—

I. Question Wicht Jean-Daniel 2018-CE-212
Vraie décharge ou faux comblement agricole

I. Question

Notre canton applique avec rigueur son plan directeur cantonal lorsqu'il s'agit d'autoriser de nouvelles aires d'exploitation de gravier ou de nouvelles décharges de matériaux terreux. Il prend en compte les besoins du marché tout en assurant un équilibre avec la protection de l'environnement. Ces installations sont soumises à un permis d'exploiter dont les exigences, pour préserver l'environnement et la remise en culture à la fin de l'exploitation, sont importantes et onéreuses. Cette manière de procéder est juste, équitable et elle garantit une saine concurrence entre les entreprises développant ces installations.

Le plan directeur cantonal admet aussi des modifications de terrain, des comblements sur des aires agricoles à certaines conditions. Ces modifications doivent répondre à un besoin spécifique et être limitées en volume à la couverture du besoin uniquement. On parle d'aménagements permettant de diminuer un obstacle artificiel particulièrement dérangeant pour l'exploitation agricole. La création d'une modification du terrain en vue d'éliminer des matériaux terreux ou d'excavation n'est pas admise.

Hors, récemment, sur le territoire de la commune de Vuisternens-devant-Romont, une entreprise a été autorisée à remblayer des matériaux terreux sur une surface agricole. Ce qui surprend, c'est l'importance du volume qui va pouvoir être mis en décharge, probablement plus de 50 000 m^3. Cette situation inhabituelle m'amène à poser au Conseil d'Etat (CE) les questions suivantes :

1. Est-ce que le CE considère cette nouvelle décharge comme un comblement permettant de diminuer un obstacle naturel ?
2. Quelle est la nature de cet obstacle pénalisant l'exploitation agricole ?
3. S'il s'agit d'une zone humide, n'aurait-on pas simplement dû drainer le terrain ?
4. Quelles sont les exigences fixées pour ce comblement en vue de protéger l'environnement ?
5. Quel est le service de l'Etat qui a fixé les exigences et qui a donné l'autorisation de réaliser ce comblement ?
6. Dans quel délai le terrain doit-il être remis en état ?
7. Les décharges étant publiques, selon la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, est-ce que les entreprises sont autorisées à déverser des matériaux, et à quel prix ?
8. Est-ce que des contrôles seront menés pour vérifier si les conditions d'exploitation fixées sont respectées ?

9. Si oui, quel est le service de l'Etat qui sera habilité à faire ces contrôles ?
10. Est-ce que la commune peut, dans cette situation, percevoir une taxe sur chaque m^3 déversé, pour l'utilisation de son réseau routier ?
11. Combien d'autorisations similaires ont été données ces 5 dernières années ?
12. Est-ce que des demandes similaires sont actuellement en cours d'analyse auprès des services de l'Etat ?
13. Est-ce que l'outil de planification des décharges sur le canton de Fribourg inclut les comblements agricoles ?

Cette situation est inquiétante car elle peut amener de nombreux acteurs de la construction à rechercher des dépressions agricoles à combler créant un marché parallèle qui ne respecterait plus la clause du besoin et qui entrainerait très vite une distorsion de la concurrence.

12 octobre 2018

II. Question Johner-Etter Ueli 2018-CE-214
Dépôt des déblais de bonne qualité sur terrains cultivés

II. Question

De plus en plus souvent, des agriculteurs essaient d'améliorer leurs sols avec du déblai, ceci pour plusieurs raisons. En principe, ces projets de remblais de terres agricoles avec du bon terreau est louable, dans la mesure où de la terre de bonne qualité (A ou B) reste dévolue à l'agriculture au lieu de finir dans une décharge. Notamment dans le Grand Marais, de tels remblais peuvent s'avérer utiles dans des cas d'abaissements de la tourbe et d'anciens cours de l'Aar ou de ses méandres.

La question déposée le 12 octobre 2018 par le député Jean-Daniel Wicht montre que des questions restent ouvertes ; celles-ci constituent également une préoccupation pour moi.

Lors d'une mise à l'enquête après le début des travaux d'une telle « amélioration foncière », c'est-à dire le dépôt, avec l'autorisation du Service de l'agriculture, de quantités considérables de terre, j'ai fait opposition auprès de la commune afin de me rendre compte des procédures d'autorisation, du déroulement et de la surveillance d'un tel projet, ceci pour ne pas devoir m'engager dans la voie parlementaire. Lorsqu'ils ont traité mon opposition, les représentants du Service de l'agriculture n'ont pas contesté que le procédé n'était pas optimal et que des erreurs avaient été commises, et ils ont promis que, dorénavant, les dossiers et les projets seraient mieux accompagnés ; pour cette raison, j'ai retiré mon opposition, pour ne pas retarder davantage les travaux.

Cependant, j'ai encore des questions qui sont restées sans réponse et je les pose au Conseil d'Etat, en complément aux questions du député Wicht.

1. A partir de quelle surface, de quelle hauteur de remblai ou de quels volumes l'agriculteur doit-il être en possession d'une autorisation ?
2. Est-il nécessaire de faire une demande de permis de construire pour un remblai dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières, c'est-à-dire, est-ce le Service des constructions et de l'aménagement du territoire ou le Service de l'agriculture qui est compétent ?

3. Est-ce le Conseil d'Etat qui définit l'autorité responsable pour que le déroulement des travaux soit conforme à la loi et contrôlé ?
4. Pour la commune concernée, la surface d'assolement se réduit-elle, si elle crée un biotope (plan d'eau) ? Quelle est la pratique en la matière ? Le Service de l'agriculture peut-il octroyer cette autorisation ou est-ce plutôt le Service des constructions et de l'aménagement du territoire qui est compétent ?

16 octobre 2018

III. Réponse du Conseil d'Etat

Les questions déposées par les députés Jean-Daniel Wicht et Ueli Johner-Etter concernant toutes deux le sujet des remblais à but agricole, le Conseil d'Etat y apporte une réponse commune, tout en revenant ci-dessous sur chacune dans le détail.

Dans un contexte général de préoccupations concernant le maintien du potentiel de production agricole et l'obligation légale de valorisation des matériaux terreux issus de chantiers, le canton de Fribourg a évalué le problème des améliorations pédologiques de terrains dégradés, montrant des déficiences de fertilité. Le plan directeur cantonal définit les sols dégradés : des sols récemment endommagés par des événements naturels, des sols remaniés dont la remise en culture comporte des déficiences, des sols organiques dégradés, ainsi que des sols pollués au sens de l'Ordonnance fédérale du 1er juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSol) ou de l'Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués du 26 août 1998 (OSites). Ces terrains sont reconnus comme terrains sur lesquels une amélioration du sol est justifiée.

Les améliorations agricoles de parcelles, comprenant selon l'article 14 let. c de l'Ordonnance sur les améliorations structurelles du 7 décembre 1998 (OAS), toutes les mesures destinées à maintenir et à améliorer la structure et le régime hydrique du sol, entrent dans la définition légale des améliorations foncières (ou améliorations structurelles), et peuvent donc formellement être traitées selon la procédure prévue par la loi sur les améliorations foncières (LAF ; RSF 917.1). Afin d'intégrer le plus tôt possible le SAgri dans le processus, il a été décidé d'évaluer dans une phase pilote le traitement de ce genre de dossiers selon la procédure prévue en la matière par la LAF.

La valorisation des matériaux terreux dans l'agriculture est un thème important. Il est en effet regrettable que des matériaux terreux de qualité finissent au fond d'une décharge et soient alors perdus pour l'agriculture. Ainsi, il est préférable de chercher à éviter le gaspillage de terre de qualité adéquate en revalorisant des sols agricoles dégradés. C'est une des raisons pour laquelle le Conseil d'Etat a décidé le 3 novembre 2015, d'ajouter à sa stratégie Développement durable, l'action « Valoriser les matériaux terreux dans l'agriculture ». Il s'agit de favoriser la réutilisation de matériaux terreux de bonne qualité (horizons A et B des sols) décapés lors de la réalisation de projets de construction, et de réduire ainsi la mise en décharge de tels matériaux. Une grande partie des sols considérés comme dégradés et méritant une amélioration dans le canton de Fribourg sont, à l'exception des sites d'extraction de matériaux et de décharges présentant un problème de remises en état, des anciens sols tourbeux qui ont subi un tassement suite au drainage et à la décomposition (minéralisation) de la tourbe. Pour remédier aux déficits de ces sites, il peut s'avérer nécessaire d'utiliser, outre des matériaux terreux pour augmenter l'épaisseur du sol, une partie de matériaux

d'excavation propres pour atteindre un niveau du sol qui permet l'évacuation des eaux par un système de drainage.

L'action développement durable consiste à définir des principes de base pour la réutilisation de ces matériaux ainsi qu'une méthodologie à suivre pour que les futurs projets concernés respectent ces principes. Le canton de Fribourg se trouve actuellement à la fin d'une phase pilote en ce qui concerne le traitement des projets suivis dans le cadre de cette action. La manière de traiter les demandes de modifications de terrain agricole selon la LAF fait partie du projet pilote et est nouvelle pour le canton de Fribourg. Le rapport de synthèse de l'action développement durable permettra de tirer des conclusions pour la suite à donner dans le traitement de ces demandes. Le Conseil d'Etat a en effet mandaté les Directions concernés DIAF et DAEC de définir les procédures pour les améliorations des sols dégradés.

Cependant, il faut relever que tout projet peut aussi bien suivre la procédure selon la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1), indépendamment de son but. Dans ce cas, il convient de préciser que si le volume du remblai dépasse les 20 000 m^3, il devra obtenir une autorisation d'exploitation de la DAEC (art. 155 al. 1 let. d LATeC).

En résumé, l'intégration de matériaux d'excavation (horizon C) peut être considérée soit comme une mise en décharge, soit comme élément d'une amélioration foncière agricole. Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas d'une mise en décharge et l'intégration de matériaux d'excavation se justifie uniquement par la nécessité agronomique et pédologique. Quant aux demandes de permis concernant des projets d'améliorations agricoles de parcelles, elles peuvent suivre soit une procédure LAF, avec comme service pilote le SAgri, soit une procédure LATeC, avec comme service pilote, le SeCA. Fondamentalement, les deux procédures se distinguent par le service pilote, l'autorité d'approbation, respectivement, d'autorisation du projet et les voies de droit. Pour des questions concernant l'aménagement du territoire, le SeCA doit être consulté indépendamment de la procédure choisie. Les services et domaines à consulter ne diffèrent pas selon le type de procédure, « LAF » ou « LATeC », et donc l'aboutissement d'un projet ne dépend pas de la procédure choisie. Dans les deux cas, il y a une mise à l'enquête publique obligatoire. Si le projet est traité selon la LAF, le projet est approuvé par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) ; l'approbation du projet par la DIAF tient lieu de permis de construire. Si le projet est traité selon la LATeC, deux solutions sont possibles. Si le remblai est inférieur à 20 000 m^3 et se situe en zone agricole, il doit suivre la procédure ordinaire de permis et est soumis à autorisation spéciale de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC, cf. art. 136 LATeC). Dans un tel cas, le préfet statue ensuite sur la demande permis en étant lié par l'autorisation rendue préalablement par la DAEC. Si le remblai est supérieur à 20 000 m^3, la procédure ordinaire de permis de construire est en plus assortie d'une autorisation d'exploitation selon l'article 155 LATeC, et le cas échéant il y a lieu de procéder à une modification du plan d'aménagement local en vue d'un changement d'affectation en zone spéciale (art. 18 LAT).

Réponses aux questions posées par M. Jean-Daniel Wicht

1. *Est-ce que le CE considère cette nouvelle décharge comme un comblement permettant de diminuer un obstacle naturel ?*

Un obstacle naturel ne justifie pas une modification de terrain. Un obstacle *artificiel* fort dérangeant serait une justification pour une modification de terrain. Dans le cas mentionné par l'auteur de la question, la justification agricole est une déficience de fertilité due à une activité humaine.

Il s'agit d'une ancienne tourbière drainée avec tassement/décomposition de tourbe, ce qui a affecté l'efficacité du système de drainage. De ce fait, le sol en place a été considéré comme un sol dégradé par une activité anthropique (humaine).

2. Quelle est la nature de cet obstacle pénalisant l'exploitation agricole ?

Suite à la décomposition de la tourbe, l'épaisseur de la terre végétale est devenue très faible sur une grande partie de la parcelle. De plus, le système de drainage n'était plus en mesure d'évacuer l'eau.

3. S'il s'agit d'une zone humide, n'aurait-on pas simplement dû drainer le terrain ?

De manière générale, la réfection du système de drainage est toujours à préférer à une intervention lourde sur le sol, tel qu'un remblai. Dans le cas présent, la faible épaisseur de terre végétale et le niveau du terrain ne permettaient plus l'installation d'un système de drainage efficace sans surélever le terrain (compensation de la perte de sol due à la minéralisation de la tourbe).

4. Quelles sont les exigences fixées pour ce comblement en vue de protéger l'environnement ?

Les exigences concernant la protection de l'environnement relèvent du SEn qui a émis les conditions suivantes dans son préavis :

> Remblai avec matériaux d'excavation et de percement non pollués selon annexe 3, chiffre 1, OLED.
> Utilisation de matériaux terreux au sens de l'article 18 OLED uniquement pour la reconstitution du sol.
> Mandat obligatoire d'un spécialiste de la protection du sol sur les chantiers (SPSC) pour le contrôle de la qualité des matériaux et les modalités de la reconstitution du sol.
> Mise en place des mesures suivantes pour le contrôle des matériaux amenés sur place : contrôle systématique de la qualité par le SPSC, mise en place de bons de livraison, sécurisation du site pour éviter tout apport non conforme de matériaux en dehors des horaires de travail.
> Remise d'une note technique attestant du bon déroulement des opérations de remblayage et des conditions de réhabilitation du sol.

Toutes les conditions et charges émises par ledit service font partie intégrante de l'approbation du projet (Décision DIAF du 25 juillet 2018 selon procédure LAF).

5. Quel est le service de l'Etat qui a fixé les exigences et qui a donné l'autorisation de réaliser ce comblement ?

Les exigences usuelles concernant les aspects agricoles ont été fixées par le SAgri selon les critères définis dans le plan directeur cantonal. Les exigences en matière d'environnement et de qualité des matériaux ont été fixées par le SEn dans son préavis. Toutes les conditions font partie intégrante de l'approbation du projet donnée le 25 juillet 2018 par la DIAF.

6. Dans quel délai le terrain doit-il être remis en état ?

Vu le but agricole de l'objet, sa réalisation est dépendante de la disponibilité de matériaux de bonne qualité. Dans le cas présent, les agriculteurs, qui sont les maîtres de l'ouvrage, ont convenu avec l'entreprise un délai de 3 ans à partir du début des travaux.

7. *Les décharges étant publiques, selon la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, est-ce que les entreprises sont autorisées à déverser des matériaux, et à quel prix ?*

La LATeC prévoit le caractère public des décharges et des remblais de plus de 20 000 m^3 (art. 163). L'amélioration agricole dont il est question ici n'a pas été considérée comme un remblai de plus de 20 000 m^3. Dès lors, elle n'a pas été soumise à autorisation d'exploitation selon la LATeC et ne revêt donc pas un caractère public. Bien que le volume considéré soit supérieur à la limite des 20 000 m^3, il s'agit d'une amélioration foncière pour laquelle des conditions strictes ont été fixées pour l'admissibilité des matériaux afin d'atteindre le but agricole visé.

8. *Est-ce que des contrôles seront menés pour vérifier si les conditions d'exploitation fixées sont respectées ?*

Le SEn s'est réservé le droit d'effectuer des contrôles, notamment concernant les exigences posées dans son préavis. Le SAgri est en contact étroit avec le spécialiste de protection des sols en charge du suivi du chantier pour vérifier le respect des conditions de protection des sols. Le projet est un des projets pilotes suivis dans le cadre de l'action Développement durable, « Valoriser les matériaux terreux dans l'agriculture ».

9. *Si oui, quel est le service de l'Etat qui sera habilité à faire ces contrôles ?*

Les services de l'état ayant émis des conditions, soit, dans le cas présent, le SEn et le SAgri.

10. *Est-ce que la commune peut, dans cette situation, percevoir une taxe sur chaque m^3 déversé, pour l'utilisation de son réseau routier ?*

A notre connaissance, aucune taxe n'a été prévue dans le cadre du projet. Le projet est traité comme les autres projets selon la LAF, dans lesquels il n'est jamais perçu une taxe par la collectivité publique pour l'utilisation des réseaux routiers.

11. *Combien d'autorisations similaires ont été données ces 5 dernières années ?*

Une seule autorisation a été accordée ces cinq dernières années pour un projet d'une ampleur similaire. Deux projets de plus petite envergure ont été autorisés durant la même période.

12. *Est-ce que des demandes similaires sont actuellement en cours d'analyse auprès des services de l'Etat ?*

En plus des trois projets qui ont été approuvés à ce jour (voir réponse à la question 11), deux autres demandes ont été déposées sous le régime de la LAF. Plusieurs projets de plus petite envergure, dont plusieurs mises en conformité, suivent actuellement une procédure selon la LATeC.

13. *Est-ce que l'outil de planification des décharges sur le canton de Fribourg inclut les comblements agricoles ?*

Le Plan Directeur cantonal fixe les règles pour la planification des décharges. Il prévoit qu'on tienne compte des modifications de terrain autorisées lors de l'évaluation des réserves en volumes disponibles pour une région. Cette évaluation est nécessaire avant l'ouverture de toute nouvelle décharge de type A (matériaux d'excavation propres) dans une région. Suite à ces nouveaux projets d'amélioration de parcelles agricoles d'une certaine envergure, une démarche est en cours pour intégrer les volumes concernés dans l'outil de planification des décharges.

Réponses aux questions posées par M. Ueli Johner-Etter

1. *A partir de quelle surface, de quelle hauteur de remblai ou de quels volumes l'agriculteur doit-il être en possession d'une autorisation ?*

Actuellement, le canton de Fribourg ne connait pas de limite pour les modifications de terrain. Toute modification de la topographie est soumise à autorisation selon l'article 135 LATeC, qui a la teneur suivante :

> **Art. 135** Obligation de permis
>
> 1 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.
>
> 2 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.
>
> 3 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.
>
> 4 Lorsqu'il s'agit de projets de grande envergure, la commune peut exiger du maître de l'ouvrage des justifications ou des garanties financières.

On souligne à cet égard que l'alinéa 3 de cette disposition réserve expressément la législation sur les améliorations foncières.

2. *Est-il nécessaire de faire une demande de permis de construire pour un remblai dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières, c'est-à-dire, est-ce le Service des constructions et de l'aménagement du territoire ou le Service de l'agriculture qui est compétent ?*

Toute modification de terrain est soumise à autorisation. Comme indiqué en introduction, dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières, le projet peut aussi bien suivre la procédure selon la LAF que la procédure selon la LATeC.

3. *Est-ce le Conseil d'Etat qui définit l'autorité responsable pour que le déroulement des travaux soit conforme à la loi et contrôlé ?*

Le choix de la procédure définit les compétences des différents organes de l'administration. La police des constructions est toujours la commune, et en deuxième instance la préfecture. Le contrôle des conditions et charges revient aux services qui les ont émis. La compétence de la DAEC en relation avec les conditions fixées dans l'autorisation d'exploitation (art. 155 LATeC) pour les remblais de plus de 20 000 m^3 demeure réservée.

4. *Pour la commune concernée, la surface d'assolement se réduit-elle, si elle crée un biotope (plan d'eau) ? Quelle est la pratique en la matière ? Le Service de l'agriculture peut-il octroyer cette autorisation ou est-ce plutôt le Service des constructions et de l'aménagement du territoire qui est compétent ?*

Cette question comporte plusieurs aspects. Premièrement, il convient de préciser que ni le SAgri ni le SeCA n'ont de compétences décisionnelles dans le cadre des procédures d'approbation, respectivement, d'autorisation (cf. introduction).

Il convient aussi de distinguer entre un biotope et un plan d'eau. Un biotope peut être un plan d'eau, mais peut très bien être une surface destinée à la biodiversité sans être en eau en permanence et rester intégré dans la surface agricole utile. La question des surfaces d'assolement est déterminée par des critères climatiques, topographiques, ainsi que de profondeur utiles des sols. Si le biotope consiste en un plan d'eau permanent, la surface ne peut plus faire partie de la surface agricole utile ni de la surface d'assolement. Pour tous les autres types de biotopes, la réponse ne peut pas être donnée de manière générale. Le maintien de la surface dans l'inventaire des SDA dépend de la qualité du sol sur la surface du biotope.

S'agissant d'un aménagement conforme à la zone, la création du biotope, même si elle entraine potentiellement une perte de SDA, ne compromet pas le développement communal et ne doit pas être compensée au niveau communal.

7 mai 2019