



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Kolly Gabriel

2022-CE-237

Recyclage de matériaux dans les gravières qui est responsable des contrôles ?

I. Question

Les gravières sont un sujet sensible dans notre canton. D'un côté, nous voulons des matériaux de proximité ainsi que le recyclage et la revalorisation de matériaux ; de l'autre, les riverains des zones de gravière sont souvent opposés à ces exploitations à cause de potentielles nuisances. Le Conseil d'Etat semble encourager l'utilisation de matériaux recyclés dans ses appels d'offre alors que la plupart des zones de gravière n'ont pas l'autorisation pour de la revalorisation de matériaux recyclés. Un certain flou entoure actuellement ces revalorisations de matériaux qui, dans les faits, ont déjà lieu sur de nombreux sites. Il en ressort un imbroglio dans lequel on ignore qui, de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), des communes ou des préfectures doit contrôler ces gravières en cas de problème ou de dénonciation. Il est impossible pour les communes de contrôler si les conditions d'exploitation émises dans l'autorisation d'exploiter sont respectées car elles n'ont pas les compétences requises (charge de trafic, nuisances dues au bruit et aux poussières par exemple). Je demande donc au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. En cas de dénonciation pour des activités qui ne correspondent pas au règlement d'exploitation (du recyclage ou du concassage de matériaux), qui est responsable de ces contrôles ?
2. Si un constat d'activités qui ne correspondraient pas aux activités autorisées est fait, qui est chargé de faire rétablir une activité conforme ?
3. Des contrôles sont-ils prévus régulièrement pour s'assurer que les activités correspondent aux activités autorisées ?
4. Ces problématiques vont certainement s'accroître. Comment se positionne le canton dans ces cas de concassage bruyant ? Une analyse de tous les sites du canton est-elle en cours ? Dans les futures modifications du PSEM (plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux) des zones affectées aux retraitements de ces déchets minéraux sont-elles prévues ?

23 juin 2022

II. Réponse du Conseil d'Etat

La présente réponse s'inscrit dans le cadre de la vaste problématique du contrôle des travaux, mais se concentre principalement sur les aspects liés aux activités de recyclage des matériaux qui sont soumises à permis de construire selon la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) et à autorisation d'exploiter selon la loi du 13 novembre 1996 sur la

gestion des déchets (LGD). Les activités d'extraction de matériaux et de remblayage sont quant à elles soumises à un autre régime juridique puisqu'elles doivent en sus du permis de construire obtenir une autorisation d'exploitation de la DIME au sens de l'art. 155 LATeC. L'autorisation d'exploitation ne concerne toutefois pas l'activité de recyclage des matériaux. Dans la mesure où ces différentes activités ont souvent lieu sur les mêmes sites et sont déployées par les mêmes exploitants, elles sont en pratique liées dans un nombre important de situations.

Selon l'article 165 al.1 de LATeC, il appartient en premier lieu aux communes de veiller au respect de la loi, des règlements, des plans et des conditions de permis, ceci quel que soit le type d'ouvrage ou d'activité qui a été autorisé. En vertu de l'alinéa 2 de cette même disposition, les organes qui ont été appelés à donner un préavis ont aussi la faculté d'exercer cette surveillance ; le cas échéant, ils requièrent l'intervention de la commune ou du préfet. A relever toutefois qu'en application de l'article 110 alinéa 3 du règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la LATeC (ReLATeC), les contrôles effectués par les autorités ne libèrent d'aucune manière le maître de l'ouvrage ou ses mandataires de leur responsabilité.

En cas de travaux non conformes, les communes, respectivement les services lorsqu'ils ont procédé à un contrôle ponctuel comme c'est le cas au moment de l'examen de demandes de renouvellement d'autorisations, en informent le préfet. En vertu de l'article 167 al. 1 LATeC, lorsqu'un propriétaire exécute des travaux sans permis, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux. A défaut de légalisation de constructions ou d'activités de traitement de matériaux (extraction et/ou recyclage) sans permis, le préfet peut, en application de l'art. 167 al. 3 LATeC et après avoir entendu les personnes et les organes intéressés, ordonner, sans préjudice des sanctions pénales, les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages, la remise en état du sol. Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter. Si les travaux ou les activités conduites sans permis ont lieu hors de la zone spéciale dans laquelle est autorisé l'exploitation de matériaux ou hors de la zone à bâtir, l'art. 167 al. 3 et 4 LATeC prévoit que les mesures de remise en état sont de la compétence de la DIME. Un constat d'illicéité et d'impossibilité de légalisation doit cependant être effectué préalablement par le préfet.

C'est dans ce contexte légal que le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. En cas de dénonciation pour des activités qui ne correspondent pas au règlement d'exploitation (du recyclage ou du concassage de matériaux), qui est responsable de ces contrôles ?

En vertu de la disposition claire du droit cantonal, les tâches relevant de la police des constructions sont en premier lieu de la responsabilité des communes. En cas de doutes quant au respect d'un permis ou d'une autorisation rattachée à un permis, l'autorité communale a la possibilité d'adresser une demande de renseignements au propriétaire du bien-fonds concerné et/ou à l'exploitant, lesquels sont tenus de collaborer. La commune peut également s'adresser aux services spécialisés afin d'obtenir des informations en possession de ces derniers et des renseignements sur des aspects techniques du dossier. L'autorité communale est également en mesure de s'assurer le concours d'un tiers qualifié afin de mener à bien sa mission (art. 110 al. 4 ReLATeC).

2. *Si un constat d'activités qui ne correspondraient pas aux activités autorisées est fait, qui est chargé de faire rétablir une activité conforme ?*

Comme mentionné ci-dessus, en vertu de l'article 167 al. 1 LATeC, lorsqu'un propriétaire exécute des travaux sans permis, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux. A défaut de légalisation de constructions érigées sans permis ou d'activités non autorisées en zone à bâtir et en zone spéciale, il appartient à la Préfecture d'ouvrir une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit (art. 167 al. 3 LATeC). En zone agricole, cette compétence en matière de police des constructions a été confiée à la DIME dès l'entrée en vigueur de la LATeC, le 1^{er} janvier 2010 (art. 167 al. 4 LATeC).

3. *Des contrôles sont-ils prévus régulièrement pour s'assurer que les activités correspondent aux activités autorisées ?*

Les activités de recyclage de matériaux inertes sont soumises à autorisation d'exploiter au sens de l'art. 17 de la LGD. Les modalités d'exploitation de toutes les installations de recyclage de matériaux inertes, en gravière et hors gravière, sont contrôlées annuellement depuis 2021.

Il est également procédé à un contrôle indirect par les services de l'Etat, dont le Service de l'environnement lors de l'examen des demandes de renouvellement de l'autorisation d'exploiter au sens de l'art 17 LGD et de l'autorisation d'exploitation au sens de l'art. 155 LATeC, lors de la réception du rapport annuel d'exploitation fourni par chaque exploitant et de l'établissement des constats de remise en état. Lorsque des éléments semblent indiquer un non-respect des conditions fixées dans l'une des autorisations, le service concerné s'adresse à l'exploitant, respectivement à la commune, afin d'obtenir de plus amples informations. En cas de constat de travaux ou d'activités non conformes au permis, il peut requérir l'intervention de la commune ou du préfet, comme le prévoit le droit cantonal. Il est également tenu compte de l'évolution du cadre légal, notamment en matière de protection de l'environnement, lors du renouvellement de l'autorisation d'exploiter nécessaire à la poursuite d'activités de recyclage de matériaux existantes. Des conditions supplémentaires permettant de garantir le respect du droit en vigueur au moment du renouvellement sont assorties aux nouvelles autorisations par l'autorité compétente.

4. *Ces problématiques vont certainement s'accroître. Comment se positionne le canton dans ces cas de concassage bruyant ? Une analyse de tous les sites du canton est-elle en cours ? Dans les futures modifications du PSEM (plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux) des zones affectées aux retraits de ces déchets minéraux sont-elles prévues ?*

Lors du dépôt d'une nouvelle demande de permis pour l'exploitation de matériaux, la DIME exige qu'une disposition relative au traitement des matériaux dans la zone spéciale concernée figure dans le règlement communal d'urbanisme. Le recyclage de matériaux inertes doit en premier lieu être effectué en zone d'activités. Dans certains cas, il est effectué dans le périmètre d'une gravière lorsque l'activité est conforme aux règles et principes de l'aménagement du territoire. Ce point est vérifié par la commune concernée et par le Service des constructions et de l'aménagement dans le cadre de l'examen des dossiers de planification.

Comme mentionnée au point 3, le Service de l'environnement vérifie quant à lui que l'activité projetée respecte le cadre légal en matière de protection de l'environnement. Ce service a mis en place en 2016 une procédure de mise en conformité de toutes les installations de recyclage de

matériaux inertes. Cette procédure arrive à son terme et a débouché notamment sur la mise en place du contrôle annuel des installations.

Il convient en sus de souligner que le concassage est une activité bruyante qui ne s'exerce en principe pas en continu, ni la nuit ou le weekend. Le respect des valeurs limites légales applicables est donc garanti par le biais des conditions liées à l'exploitation figurant dans le permis de construire, dans la mesure où ces conditions sont respectées.

S'agissant la révision du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM), celle-ci tient uniquement compte de la problématique du recyclage des matériaux lors du calcul du besoin en matériaux. Les matériaux issus de la filière du recyclage sont en effet déduits du volume de matériaux nécessaire pour répondre aux besoins d'approvisionnement au niveau cantonal. Les sites sur lesquels des activités de recyclage prennent place ou peuvent être envisagées ne sont cependant pas sélectionnés dans le cadre du PSEM.

29 novembre 2022