



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Wicht Jean-Daniel

2020-CE-203

Comblement agricole ou décharge à Granges-Paccot ?

I. Question

Depuis un certain temps déjà, une décharge de matériaux terreux a vu le jour sur les hauts de la commune de Granges-Paccot. Régulièrement des camions déversent des matériaux d'excavation sur le site en question et, de temps à autre, un bulldozer pousse la terre pour la mettre en place. Durant une bonne partie de l'été, cette aire d'exploitation n'était plus visible, cachée qu'elle était par un champ de maïs. Aujourd'hui, le champ a été cultivé, sauf une bande le long de la route cantonale qui cache le travail de remblayage réalisé dans l'intervalle. Ce sont des quantités importantes de terre qui ont été déposées, représentant une épaisseur de plusieurs mètres dans la zone agricole. Selon les informations en ma possession, cette décharge n'a pas été autorisée par les autorités. Par rapport aux entreprises qui investissent des sommes importantes pour obtenir des autorisations d'exploitation de tels sites, j'estime que nous sommes en présence, dans ce cas, d'une concurrence déloyale. Cette situation particulière m'amène à poser les questions suivantes :

1. Est-ce que cette décharge de matériaux est autorisée ?

Dans le cas où la réponse serait négative, je pose les questions complémentaires suivantes :

2. Quelles mesures ont été prises par l'administration cantonale pour faire cesser cette exploitation ?
3. Pourquoi des camions continuent-ils à déverser de la terre en toute illégalité ?
4. Dans quel délais le terrain sera-t-il remis en état dans sa situation antérieure ?
5. Si l'exploitant refuse de répondre aux injonctions de l'administration, le Conseil d'Etat est-il prêt à donner un mandat à une ou des entreprises de génie civil pour remettre en état le terrain ?
6. Est-ce que le Conseil d'Etat peut demander, au registre foncier, d'inscrire une hypothèque légale sur le terrain concerné par cette exploitation pour couvrir les frais de procédure et de remise en état du terrain ?

19 octobre 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

La demande du député Jean-Daniel Wicht concerne les travaux réalisés sur les art. 92 et 99 du Registre foncier (RF) de la commune de Granges-Paccot et sur l'art. 634 RF de la commune de La Sonnaz. Depuis environ un an, de grandes quantités de matériaux d'excavation y ont été déposées et le terrain a été modifié et remblayé.

Selon les plans d'aménagement local en vigueur des communes concernées, toutes les parcelles susmentionnées sont situées en zone agricole. Les constructions et installations admissibles dans cette zone sont exclusivement régies par le droit fédéral. Or, selon l'article 16a al. 1 LAT (loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RS 700), sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. En outre, selon le plan directeur cantonal, les modifications de terrain ne peuvent être autorisées que dans les cas suivants : réhabilitation d'un sol dégradé lorsqu'il n'existe pas d'autres moyens d'amélioration ; aménagements nécessaires et imposés par leur destination présentant un intérêt public prépondérant ; aménagements dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières et dans les cas d'aménagements permettant de diminuer un obstacle artificiel particulièrement dérangeant pour l'exploitation agricole. Quoiqu'il en soit, les modifications de terrain doivent répondre à un besoin spécifique et être limitées en volume à la couverture du besoin uniquement. La création d'une modification de terrain dans l'unique but d'éliminer des matériaux terreux ou des matériaux d'excavation n'est pas admise (plan directeur cantonal, T413. Gestion des déchets, 2. Principes, p. 2). Selon l'article 135 al. 2 LATeC, les remblais et déblais, ainsi que l'exploitation de matériaux sont soumis à l'obligation de permis de construire. Lors de la demande d'un permis de construire pour des modifications de terres agricoles, le Service de l'agriculture doit, selon le dossier de demande de modification de terrain, évaluer la justification agricole nécessitant un apport externe de matériaux d'excavation non pollués (plan directeur cantonal, T413. Gestion des déchets, 3. Mise en œuvre, p. 3). Une modification de terrain ne peut être approuvée par l'autorité compétente en matière de permis de construire que si les critères du plan directeur cantonal sont respectés et qu'aucun intérêt supérieur ne s'oppose au projet de construction.

Il faut distinguer cette procédure de celle prévue par la loi sur les améliorations foncières (loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières LAF ; RSF 917.1) qui régit les améliorations foncières réalisées sur le territoire cantonal avec la participation du secteur public. Sont réputés améliorations foncières les mesures et les ouvrages, y compris les bâtiments ruraux, tendant à assurer une utilisation rationnelle du sol, à en maintenir ou accroître le rendement, à en faciliter l'exploitation et à le préserver des dévastations ou destructions que pourraient causer les éléments naturels (art. 2 al. 1 LAF). Dans ces cas, la procédure et l'approbation des projets sont régies exclusivement par la LAF qui prévoit une procédure d'approbation, ce qui exclut une procédure de permis de construire au sens de la LATeC.

Les modifications de terrain apportées aux art. 92 et 99 RF de la commune de Granges-Paccot et à l'art. 634 RF de la commune de La Sonnaz ont été effectuées sans autorisation et donc illégalement. Cette situation n'est pas acceptable et les autorités procèdent actuellement aux démarches et réflexions utiles en vue d'entreprendre les mesures nécessaires pour rétablir l'état de droit.

Sur la base de ce constat général, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. Est-ce que cette décharge de matériaux est autorisée ?

Les travaux sur les art. 92 et 99 RF de la commune de Granges-Paccot et 634 RF de la commune de La Sonnaz ont été réalisés sans permis de construire et sont donc illégaux. Renseignements pris auprès du Service de l'agriculture, les travaux de remblayage effectués n'entraînent aucune amélioration de la fertilité et/ou de l'exploitation des sols ; par conséquent, les critères du plan directeur cantonal pour l'approbation des modifications du terrain (plan directeur cantonal, T413. Gestion des déchets, 2. Principes, p. 2) ne sont pas remplis. En l'occurrence, comme il ne s'agit pas d'un sol qui était préalablement dégradé et que les remblais n'ont pas conduit à une amélioration de l'exploitation du sol, les travaux effectués ne sont éligibles ni à une autorisation selon l'article 16a LAT ni à une approbation selon la LAF. Ainsi, comme les travaux ne sont pas légalisables, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), compétente en matière de constructions illicites hors zone à bâtir, a ouvert une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit.

2. Quelles mesures ont été prises par l'administration cantonale pour faire cesser cette exploitation ?

Sur dénonciation du Service de l'environnement (SEn) et de la commune de Granges-Paccot, le Préfet de la Sarine a ordonné, courant du printemps 2019, puis de l'automne 2019, la cessation immédiate des travaux qui étaient en cours sur le site concerné. Ces ordres étaient donnés sous la menace de l'article 292 du Code pénal suisse (RS 311.0).

Fin de l'année 2019, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a ouvert une procédure de remise en état conforme au droit contre le propriétaire et contre l'entreprise ayant procédé aux travaux. Compte tenu de l'envergure et de la complexité du dossier, dans une approche visant par ailleurs à concentrer les ressources en personnel sur les décisions d'approbation notamment dans la perspective de l'emploi dans la construction, la DAEC a mandaté un mandataire externe afin de garantir que la procédure de remise en état soit traitée prioritairement. En effet, le traitement des dossiers de constructions illicites mobilise des ressources de travail importantes.

Dans le cadre de la procédure de remise en état, la DAEC a procédé à une inspection des lieux en présence des services étatiques concernés, de la commune de Granges-Paccot, ainsi que du propriétaire du terrain et de l'entreprise exploitante. Actuellement, différentes mesures d'instruction sont en cours. La DAEC statuera sur les modalités de la remise en état, une fois l'instruction du dossier terminée.

Compte tenu des infractions aux ordres de cessation immédiate des travaux, la DAEC a requis de la police qu'elle effectue des contrôles réguliers du site et, si des travaux illégaux étaient détectés, qu'elle les fasse systématiquement arrêter.

Il convient également de préciser que les décisions de cessation immédiate des travaux ayant été violées de manière quasi systématique par le propriétaire et la société existante, ces derniers ont été dénoncés au Ministère public.

3. Pourquoi des camions continuent-ils à déverser de la terre en toute illégalité ?

Les ordres de cessation immédiate des travaux imposés par la Préfecture du district de la Sarine étant devenus définitifs et exécutoires, ils demeurent juridiquement contraignants et continuent ainsi de s'appliquer. En conséquence, toute activité de travaux reste interdite sur les art. 92 RF et 99 RF de la commune de Granges-Paccot et sur l'art. 634 RF de la commune La Sonnaz. Toute poursuite éventuelle de ces travaux de remblaiement est contraire aux ordres officiels susmentionnés. Si des violations sont portées à l'attention de la DAEC, celles-ci seront systématiquement dénoncées au Ministère public.

4. Dans quel délais le terrain sera-t-il remis en état dans sa situation antérieure ?

Il n'est, en l'état actuel, pas possible d'apporter une réponse précise à cette question. La procédure suit son cours. Dès que la DAEC disposera de tous les éléments pertinents utiles, elle statuera sur la présente affaire. Plus précisément, elle décidera s'il est nécessaire d'ordonner le rétablissement de l'état conforme au droit ou s'il faut totalement ou partiellement tolérer les travaux réalisés (par exemple, afin de ne pas porter une atteinte supplémentaire au sol agricole). Si la DAEC exige la remise en état totale ou partielle, le destinataire de la décision se verra fixer un délai raisonnable afin d'effectuer les travaux ordonnés. Il convient par ailleurs de noter que la décision de rétablissement de l'état conforme au droit que la DAEC sera appelée à rendre peut être contestée par le biais d'un recours devant les instances judiciaires.

5. Si l'exploitant refuse de répondre aux injonctions de l'administration, le Conseil d'Etat est-il prêt à donner un mandat à une ou des entreprises de génie civil pour remettre en état le terrain ?

En vertu de l'article 171 al. 1 de la LATeC (loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et des constructions ; RSF 710.1), si le propriétaire n'obtempère pas à l'ordre reçu en application de l'article 167 LATeC, la DAEC peut ordonner l'exécution par substitution et faire exécuter les travaux aux frais du propriétaire. Ainsi, si les circonstances l'exigent, la DAEC sera en mesure de faire exécuter la décision de rétablissement de l'état conforme au droit dès que la décision prise sera devenue définitive et exécutoire.

6. Est-ce que le Conseil d'Etat peut demander, au registre foncier, d'inscrire une hypothèque légale sur le terrain concerné par cette exploitation pour couvrir les frais de procédure et de remise en état du terrain ?

Conformément à l'article 171 al. 4 LATeC, les coûts d'une exécution par substitution sont garantis par une hypothèque légale sur le terrain litigieux. En principe, conformément à l'article 73 al. 2 de la loi du 10 février 2012 d'application du code civil suisse (LACC ; RSF 210.1), l'hypothèque légale est créée afin de garantir une créance de droit public sans inscription au Registre foncier. Néanmoins, dans la mesure où la DAEC devrait ordonner une exécution par substitution pour l'exécution de sa décision, elle veillerait, pour des motifs de publicité, à ce qu'une requête d'inscription correspondante soit déposée en temps voulu auprès du Registre foncier.

12 janvier 2021