



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Wicht Jean-Daniel

2020-CE-202

Aire de stockage à Granges-Paccot ou décharge non contrôlée ?

I. Question

Un slogan cher au cœur de politiciens fribourgeois « Ici c'est Fribourg ! » pourrait être mal interprété par les touristes désireux de visiter Fribourg en voyant, à la hauteur de la sortie Fribourg-Nord, côté Jura sur le territoire de la commune de Granges-Paccot, dans la zone agricole du Lavapesson, un véritable capharnaüm. Quelle image pour Fribourg ce dépôt en plein air ! On peut voir des véhicules et remorques agricoles parqués à même le champ, des camions de transport, plusieurs très grandes citernes rouillées, une aire d'exploitation de matériaux et bien d'autres choses encore. Le tout à même le champ sans aucune mesure pour protéger les terres agricoles. Toute la surface est libre d'accès et pourrait présenter des dangers importants pour des enfants de l'école et des quartiers voisins qui viendraient jouer dans le secteur. Cette situation catastrophique est à mon sens inacceptable et devrait rapidement disparaître. D'ailleurs des citoyens de la commune ont montré aux autorités leur agacement au travers d'une pétition. Cette situation particulière m'amène à poser les questions suivantes :

1. Est-ce que ces dépôts, ce lieu de stockage et de parcage en tout genre sont autorisés ?

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

2. Quelle est la situation de cette zone dans le cadre du PAL de la commune de Granges-Paccot ?
3. Est-ce que les exigences légales actuelles permettent ce genre d'activité dans une zone agricole ?
4. Est-il possible de créer de tels dépôts dans une zone agricole et, si oui, quelles sont les exigences en termes de construction, notamment pour la protection de l'environnement, et dans le domaine du bruit ?
5. Dans le cas où cette zone de stockage ne bénéficie d'aucune autorisation, 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 pour évacuer les engins, les citernes et tout ce qui n'aurait pas lieu d'être stocké à cet endroit ?
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 question du député Jean-Daniel Wicht concerne les dépôts, les activités ainsi que le stockage des machines et véhicules, qui peuvent actuellement être identifiés sur l'art. 22 du Registre foncier (RF) de la commune de Granges-Paccot. En 2019, des travaux de concassage de roches ont également été réalisés sur place.

Selon l'article 75 al. 1 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101), l'aménagement du territoire doit servir à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et à une occupation rationnelle du territoire. D'où le dessein fondamental de l'aménagement du territoire de séparer les terrains bâtis des terrains cultivés.

Il est important pour le Conseil d'Etat que la stricte séparation des terrains à bâtir et des terrains non constructibles soit assurée. Selon le plan d'aménagement local (PAL) en vigueur de la commune de Granges-Paccot, la propriété art. 22 RF est située dans une zone agricole. Aussi, selon l'article 16a al. 1 LAT (loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RS 700), sont notamment conformes à la zone agricole les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou à la production horticole.

Manifestement, les dépôts, les activités et les stockages des machines et véhicules sur l'art. 22 RF de la commune de Granges-Paccot ne servent pas à l'exploitation agricole et ne sont pas nécessaires à la production horticole.

Pour cette raison, courant de l'automne 2019, la Préfecture du district de la Sarine a ordonné au propriétaire du terrain de l'art. 22 RF et à la société exploitant celui-ci d'arrêter immédiatement tous les travaux sur la parcelle. Ces ordres ayant été ignorés, le préfet a ordonné la confiscation de la machine de concassage.

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 le 19 octobre 2020 en présence des services étatiques intéressés, 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 arrêter systématiquement.

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 exploitante, ces derniers ont été dénoncés au Ministère public.

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

1. Est-ce que ces dépôts, ce lieu de stockage et de parcage en tout genre sont autorisés ?

Ces dépôts, activités et stockages des machines et véhicules n'ont jamais été autorisés par les autorités compétentes. Le terrain en question est situé dans une zone agricole laquelle, selon la législation fédérale, sert à garantir la base d'approvisionnement du pays, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment ainsi qu'à assurer l'équilibre écologique (art. 16 al. 1 LAT).

Or, les activités déployées n'entrent pas dans le cadre des activités autorisées en zone agricole dans la mesure où elles ont une portée industrielle : l'entreprise exploitante a procédé au concassage de matières qu'elle récupérait sur ses chantiers et au stockage des matériaux et machines utilisés lors de ses chantiers. Ses activités n'ont jamais été en lien avec une activité agricole, mais elles ont plutôt été effectuées dans le but de « recycler » les rebus de ses activités de chantier.

2. Quelle est la situation de cette zone dans le cadre du PAL de la commune de Granges-Paccot ?

La parcelle art. 22 RF de la commune de Granges-Paccot est située dans la zone agricole conformément au PAL en vigueur.

3. Est-ce que les exigences légales actuelles permettent ce genre d'activité dans une zone agricole ?

Ce genre d'activités (dépôts, stockages, ...) ne correspond pas aux occupations admissibles dans la zone agricole. Les constructions et installations admissibles dans cette zone sont exclusivement régies par le droit fédéral. La conformité des constructions et des installations en zone agricole est régie par l'article 16a LAT. Si le projet n'est pas conforme à la zone, il y a lieu d'examiner s'il peut être approuvé à titre exceptionnel conformément à l'article 24 LAT.

Pour mémoire, en vertu de l'article 16a al. 1 LAT, sont conformes à la zone agricole les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou à la production horticole. En outre, la LAT n'autorise en zone agricole les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse que si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation (art. 16a al. 1^{bis} LAT). Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont également considérées comme conformes en zone agricole (art. 16a al. 2 LAT). Dans certains cas, la loi autorise à titre exceptionnel certaines activités accessoires, non agricoles, lorsqu'une entreprise agricole ne peut subsister sans un revenu complémentaire (art. 24b LAT).

En l'occurrence, l'entreprise exploitante a procédé à la revalorisation de matériaux et au stockage de machines et de déchets de chantiers (bennes, citernes, ...). Ces machines, le matériel stocké ainsi que les activités qui ont été effectuées sur la parcelle n'ont aucun lien avec l'agriculture ; ces interventions présentent même des risques de pollution des sols et constituent en ce sens un danger pour l'environnement.

En outre, le stockage, le concassage et la revalorisation de matériaux sont des activités créant de fortes nuisances (bruit, poussière...) de sorte qu'elles doivent être déployées en règle générale dans des zones spéciales prévues à cet effet – telles que des zones pour les installations de traitement des déchets ou des zones d'extraction de gravier – au sens de l'article 18 LAT.

4. *Est-il possible de créer de tels dépôts dans une zone agricole et, si oui, quelles sont les exigences en termes de construction, notamment pour la protection de l'environnement, et dans le domaine du bruit ?*

Comme indiqué précédemment au point 3, il n'est pas légal de créer de tels dépôts dans une zone agricole.

5. *Dans le cas où cette zone de stockage ne bénéficie d'aucune autorisation, 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 pour évacuer les engins, les citernes et tout ce qui n'aurait pas lieu d'être stocké à cet endroit ?*

En vertu de l'article 171 al.1 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 ?*

Selon 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