



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2020-GC-109

### Procédure d'autorisation des comblements agricoles

---

Auteurs :	<b>Wicht Jean-Daniel / Péclard Cédric</b>
Nombre de cosignataires :	<b>11</b>
Dépôt :	<b>26.06.2020</b>
Développement :	<b>26.06.2020</b>
Transmission au Conseil d'Etat :	<b>29.06.2020</b>
Réponse du Conseil d'Etat :	<b>25.04.2023</b>

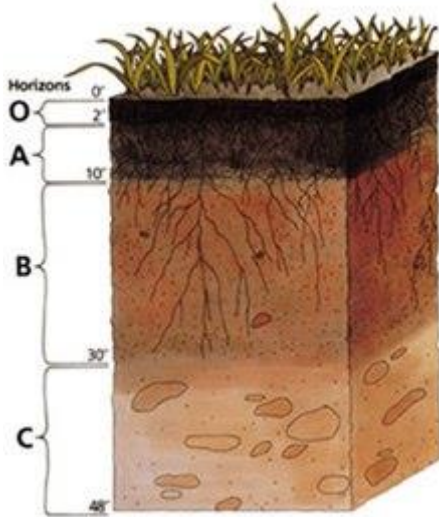
---

#### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 26 juin 2020, les motionnaires Jean-Daniel Wicht et Cédric Péclard ont demandé une modification de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC), voire de la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF) afin que tous les comblements agricoles de plus de 2500 m<sup>3</sup> soient traités comme une aire d'exploitation de matériaux et suivent la même procédure de permis de construire, tout en prévoyant une exception à cette exigence, à savoir que les comblements agricoles, supérieurs à 2500 m<sup>3</sup>, nécessaires pour réhabiliter des terres agricoles dégradées et ainsi améliorer leur qualité, ne nécessitent pas une modification du plan d'aménagement local (PAL). Cette modification est requise dans la mesure où il est constaté que des entreprises cherchent activement des dépressions de terrains à combler afin de bénéficier d'un avantage concurrentiel dans le cadre d'appels d'offres, notamment pour des travaux de terrassement nécessitant l'évacuation des matériaux dans une décharge contrôlée. Les motionnaires soulignent qu'il n'est pas normal que ces entreprises échappent aux exigences qui sont requises auprès des sociétés exploitantes de tels centres de remblayage ou production de remblayage, en vertu du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux et de la LATEC, en particulier l'obligation pour ces sociétés de déposer des garanties bancaires liées à la remise en état à l'issue de l'exploitation.

## II. Réponse du Conseil d'Etat

### 1. Qu'est-ce qu'un sol agricole ?



Un sol agricole est composé de plusieurs couches appelées horizons. L'horizon A, de 10 à 30 cm, est la couche supérieure du sol, appelée communément terre végétale, riche en humus. L'horizon B, appelé aussi couche sous-jacente du sol, mesure de 30 à 60 cm. Il comprend une activité biologique et racinaire déjà réduite par rapport à l'horizon A, mais représente encore une couche importante pour la végétation.

L'horizon C'est ce que l'on appelle le sous-sol, il n'y a presque plus d'activité biologique dans cette partie. Les matériaux de remblai proviennent de l'horizon C et sont communément qualifiés de matériaux d'excavation.

La qualité d'un sol agricole est définie par sa profondeur utile qui se mesure en fonction de la profondeur de l'activité biologique. Un sol de bonne qualité doit présenter une profondeur utile d'au moins 50 cm.

Les matériaux issus des horizons A et B sont appelés matériaux terreux.

### 2. Cadre légal en vigueur

La problématique soulevée par les motionnaires nécessite au préalable une clarification du cadre légal en vigueur, ceci afin d'identifier précisément le champ d'intervention de la motion et de ses conséquences pratiques.

**Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT).** En vertu du droit fédéral (art. 22 LAT) tout comblement agricole, dans la mesure où il implique une modification durable du terrain, doit faire l'objet d'une autorisation au terme d'une procédure de droit public.

**Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC).** Selon l'article 135 LATeC, les remblais, les déblais et l'exploitation de matériaux sont soumis à l'obligation de permis de construire (art. 135 al. 2 LATeC). Ne sont toutefois pas soumises à cette obligation, selon l'article 135 al. 3 LATeC, les améliorations foncières qui sont approuvées à la suite d'une procédure d'enquête et d'opposition en application de la loi sur les améliorations foncières (LAF).

A relever que la LATeC consacre le principe du caractère public du remblayage dans les exploitations de matériaux légalisées (art. 163 LATeC).

Il convient également de souligner qu'en application de l'article 167 LATeC, les remblais aménagés de manière illicite hors de la zone à bâtir (soit sans permis de construire avec une autorisation spéciale de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement – DIME – au sens de l'art. 136 LATeC) font l'objet, si leur mise en conformité est exclue, d'une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit qui conduit le plus souvent, en application de la jurisprudence, à un ordre de remise en état qui doit être exécuté selon les

modalités définies par les services intéressés. Pour les travaux hors de la zone à bâtir, l'autorité compétente est la DIME.

**Loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF).** Si un projet est traité selon la procédure prévue par la LAF, il est approuvé par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), dont la décision vaut permis de construire. Cette solution, qui correspond à la coexistence de deux régimes d'autorisation, est propre au canton de Fribourg et ne pose pas de problème de conformité au droit fédéral du moment qu'une procédure d'autorisation (avec une mise à l'enquête publique ouvrant des voies de droit aux tiers, art. 16 LAF) est suivie pour tout remblai et déblai assujetti à l'obligation de permis et que, dans la mesure où les travaux se situent hors de la zone à bâtir, ils font l'objet d'une autorisation délivrée par une autorité cantonale unique (art. 25 al. 2 LAT), ce qui est le cas en l'espèce puisque les projets d'améliorations foncières sont approuvés par la DIAF (les travaux soumis à la procédure prévue par la LATeC devant être mis au bénéfice d'une autorisation spéciale délivrée par la DIME).

**Plan directeur cantonal.** Le thème T302 « Améliorations foncières » traite de la mise en œuvre des améliorations foncières (ou améliorations structurelles). Outre l'amélioration des sols agricoles, les mesures de génie rural (notamment les remaniements parcellaires, les chemins, les adductions d'eau, les drainages ou les irrigations) sont également des améliorations foncières.

**Plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération (PS SDA).** Le PS SDA a pour objectif de maintenir suffisamment de surfaces cultivables de bonne qualité afin de garantir un potentiel d'auto-provisionnement en cas de crise. Le plan sectoriel impose aux cantons un quota de surfaces d'assolement (SDA) à respecter. Afin de respecter cette exigence, le canton a précisé dans son plan directeur cantonal (thème T301 « Surfaces d'assolement ») les conditions possibles d'utilisation des surfaces SDA et des principes de compensation. Les SDA peuvent notamment être compensées par l'amélioration de sols de moindre qualité.

**Carte des sols dégradés.** Le plan sectoriel SDA demande également aux cantons d'établir une carte des sols dégradés. Grangeneuve est actuellement en train d'établir une cartographie de sols agricoles dégradés à réhabiliter, qui permettra d'identifier les terrains dégradés pouvant faire l'objet d'améliorations de sols.

**Obligation de mettre en valeur les matériaux terreux.** L'ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) prévoit à son article 18 que les matériaux terreux issus du décapage de la couche supérieure et de la couche sous-jacente du sol (horizons A et B) doivent autant que possible être valorisés intégralement. De nombreuses constructions et installations projetées dans le canton impliquent des travaux de terrassement et d'excavation. Dans ce cadre, le sol fertile décapé doit être systématiquement valorisé. Il n'est en effet pas admissible que des matériaux terreux fertiles puissent être éliminés en décharge. L'utilisation de tels matériaux dans le cadre d'une amélioration de terrain agricole constitue alors une possibilité de valorisation.

### 3. Etat de la situation

Au cours des dernières années, une dizaine de permis de construire ont été délivrés selon la procédure prévue par la LATeC ou par la LAF pour des comblements agricoles (projets de mises en place de remblais, corrections de terrain, apports de matériaux terreux) et considérés comme étant conformes à l'affectation de la zone agricole. Depuis 2018, le Service de l'agriculture (SAGri) a mené plusieurs études concernant la valorisation des matériaux terreux (le SAGri a fusionné avec

Grangeneuve le 1<sup>er</sup> janvier 2022). Quatre mandats ont ainsi été réalisés sur les aspects techniques, sur les exigences juridiques, sur l'évaluation de projets de réhabilitation des sols en zone agricole ainsi que sur les critères décisionnels pour des projets.

Sur la base des rapports résultant de ces mandats et à la suite du dépôt de la motion 2020-GC-109, la DIAF et la DIME sont arrivés à la conclusion de la nécessité d'établir une directive qui détermine les critères techniques selon lesquels un projet devrait suivre la procédure LAF ou LATeC. Une publication est prévue dans le courant du deuxième semestre 2023.

#### **4. Critères pour la procédure LAF**

Pour une entrée en matière sous l'angle de la LAF, un projet doit concerner la modification d'un sol avec une plus-value agronomique. Cela signifie que les projets de modifications de terrain conduits selon la LAF portent sur des améliorations pédologiques nécessaires à l'amélioration de l'exploitabilité agricole d'un terrain ou à l'augmentation de la fertilité du sol. D'un point de vue technique, les interventions qui sont alors considérées portent essentiellement sur la modification des horizons A et B du sol (couches superficielles du sol) avec l'ajout de matériaux terreux. Il est à noter qu'une optimisation de l'exploitation mécanisée (aplanissement d'une surface, comblement d'un creux) ne constitue pas à elle seule un motif suffisant, exception faite de l'amélioration de sols organiques dégradés (par ex. Grand Marais / Seeland). L'objectif des améliorations conduites sur ces terrains est de les reminéraliser afin de lutter contre leur affaissement. Il est alors possible d'utiliser des matériaux de remblai (horizon C).

Pour qu'un dossier puisse suivre la procédure LAF, il doit être déposé à Grangeneuve, Section agriculture et l'autorisation est délivrée par la DIAF.

Dans le cadre de l'élaboration de la directive, les éléments suivants constituent des critères clés :

- > Une amélioration pédologique ne se justifie que sur un sol non fonctionnel. Il doit s'agir en règle générale de sols dégradés, dont la dégradation a été causée par l'intervention humaine. Les sols naturels, typiques pour leur station, indépendamment de leur qualité agricole, font l'objet de mesures de protection particulières et ne sont considérés pour des améliorations pédologiques que dans certains cas spécifiques. Le besoin agronomique doit être avéré et le volume de matériaux mis en place doit être strictement limité aux besoins de l'amélioration pédologique.
- > Plutôt qu'un critère portant sur le volume total de l'amélioration de terrain, la fixation d'une épaisseur maximale de remblai est à prévoir, afin d'exclure les projets d'améliorations de terrains qui n'en sont pas. On considère qu'à partir d'une épaisseur moyenne qui dépasse un mètre, un projet de modification de terrain ne pourrait pas être traité sous l'angle de la LAF car il ne serait plus focalisé sur l'amélioration pédologique du terrain mais permettrait un stockage non conforme de matériaux d'excavation.
- > Un projet d'amélioration pédologique doit permettre l'amélioration de la profondeur utile du sol dégradé.
- > Les projets ne peuvent pas être traités par le biais de la procédure prévue par la LAF s'ils sont situés dans une zone répondant à un intérêt public particulier (par ex. un milieu naturel protégé ou une zone S de protection des eaux).
- > Les projets qui concernent des secteurs présentant des sols organiques peuvent être soumis à des restrictions dues à la protection des zones humides, du potentiel de revitalisation de milieux naturels protégés ou de la protection des espèces.

- > Si l'utilisation d'un certain volume de matériaux d'excavation reste possible pour des besoins de correction topographique, de raccord au terrain naturel ou dans le cas spécifique de l'amélioration des sols organiques, les améliorations de terrains agricoles doivent être menées principalement avec des matériaux terreux de qualité, dont la valorisation est requise.

Il est à noter que l'ensemble des fonctionnalités des sols doivent être prises en compte dans le cadre de l'analyse de l'admissibilité d'une amélioration pédologique. Le seul critère agronomique n'est pas suffisant, la situation devant également être étudiée sous l'angle des autres fonctions du sol, notamment au niveau de la biodiversité et de la rétention des eaux de ruissellement. Typiquement, le comblement d'une bassière humide présentant un intérêt du point de vue de l'exploitabilité agricole du terrain pourrait ne pas être autorisée, la fonction de rétention du terrain étant jugée prioritaire.

## 5. Critères pour la procédure LATEC

En application de la LATEC, les remblais et déblais en zone agricole qui ne sont pas des améliorations foncières suivent la procédure simplifiée lorsqu'ils ne dépassent pas une hauteur de 1,20 m par rapport au terrain naturel et une surface de 500 m<sup>2</sup> (cf. art. 85 al. 1 let. g du règlement du 1er décembre 2009 d'exécution de LATEC) ou, s'ils dépassent ces valeurs, la procédure ordinaire. Quelle que soit la procédure suivie, une autorisation spéciale pour une construction prévue en dehors de la zone à bâtir au sens de l'article 136 LATEC devra être préalablement rendue par la DIME, cette décision étant liante pour l'autorité de décision (la commune en procédure simplifiée et le préfet en procédure ordinaire).

La conduite de projets sous l'angle de la LATEC est possible dans les cas de figure suivants :

1. Remblais et déblais en zone agricole, lorsqu'ils ne dépassent pas une hauteur de 1,20 m par rapport au terrain naturel et une surface de 500 m<sup>2</sup>. Ces projets suivent la procédure simplifiée et nécessitent la délivrance par la DIME d'une autorisation spéciale.
2. Réalisation de bâtiments et installations agricoles nécessaires à l'exploitation, qui nécessitent, en fonction de la topographie locale, des modifications du terrain adjacent aux nouveaux bâtiments agricoles (par exemple pour les besoins de mise en place d'une aire de sortie du bétail) pouvant concerner des volumes relativement importants. Ce type de projet ne nécessite pas de procédure d'adaptation du PAL et peut être autorisé, moyennant le respect des conditions fixées par le droit fédéral (art. 16a ss LAT et 34 OAT), comme étant conforme à l'affectation de la zone agricole.
3. Modifications de terrains inférieures à 20 000 m<sup>3</sup>, qui ne nécessitent pas de planification, mais doivent répondre aux critères d'admissibilité spécifiés dans la fiche T409 – protection des sols – du plan directeur cantonal. Ceci concerne entre autres des aménagements nécessaires et imposés par leur destination au sens de l'article 24 LAT, présentant un intérêt public prépondérant (par ex. aménagement de cours d'eau) ou des aménagements permettant de diminuer un obstacle artificiel particulièrement dérangeant pour l'exploitation agricole. Il faut également démontrer qu'il n'existe aucun autre moyen d'amélioration, par ex. de type agronomique. Il ressort de la jurisprudence constante relative à l'article 24 LAT que des motifs objectifs, répondant à des besoins avérés d'ordre technique, doivent fonder le projet, les motifs de nature économique et de convenance personnelle étant exclus.
4. Pour des volumes de remblai supérieurs à 20 000 m<sup>3</sup>, selon la procédure ordinaire de permis de construire, qui est assortie d'une autorisation d'exploitation selon l'article 155 LATEC et, au surplus, dans le cas où l'exploitation s'étend sur une durée de plusieurs années, à une

modification du PAL en vue d'un changement d'affectation en zone spéciale (art. 18 LAT). La délivrance de l'autorisation d'exploitation par la DIME requiert au préalable le dépôt de garanties financières suffisantes.

## 6. Evaluation

A l'exception de l'article 16a al. 3 LAT (applicable aux périmètres d'agriculture), les dispositions légales du droit fédéral ne prévoient pas l'obligation de planifier en zone agricole. Ainsi, si un comblement agricole ne peut être considéré comme une amélioration foncière, mais s'avère nécessaire pour l'exploitation agricole et répond à l'ensemble des critères fixés par la loi, l'on ne saurait le soumettre à une procédure de planification et il peut être autorisé par le biais d'une autorisation de construire, et ce sans limite en relation avec le volume.

Quand bien même les motionnaires évoquent l'éventuelle nécessité d'une modification de la LAF, leur demande semble a priori plutôt cibler la LATeC, avec une extension de l'obligation de planifier aux comblements agricoles dépassant les 2500 m<sup>3</sup>, une modification de PAL devant donc accompagner la procédure de permis suivie par ces ouvrages.

Le Conseil d'Etat part de l'idée que les motionnaires demandent que les comblements agricoles supérieurs à 2500 m<sup>3</sup> doivent être soumis à l'obligation de planifier du moment qu'ils entrent dans le champ d'application de la LATeC (et ne sont donc pas considérés comme des améliorations foncières). A priori, cette demande pose un premier problème sous l'angle de la teneur du droit fédéral. Comme précisé au premier paragraphe, la LAT ne prévoit en principe pas d'obligation de planifier pour les constructions et installations, donc y compris les modifications de terrain en zone agricole, qui sont nécessaires à l'exploitation agricole et sont donc conformes à l'affectation de la zone. La proposition des motionnaires aurait donc pour effet d'assujettir à l'obligation de planifier les comblements agricoles nécessaires à l'exploitant agricole (même s'ils ne peuvent pas être qualifiés d'améliorations foncières) lorsqu'ils dépassent 2500 m<sup>3</sup>, ce qui ne serait pas conforme au droit fédéral.

La proposition des motionnaires, en plus de présenter a priori un problème de conformité à la LAT, aurait pour effet dans bien des cas de bloquer purement et simplement de nombreux projets de constructions agricoles nécessaires aux exploitants agricoles et qui ne pourraient pas être réalisés sans modelage du terrain situé aux alentours des constructions prévues, en imposant une procédure de planification de longue durée (entre un à deux ans), ce qui n'est pas acceptable lorsque de tels projets remplissent l'ensemble des exigences fixées par le droit fédéral.

En résumé, le Conseil d'Etat estime qu'une modification de la LATeC, respectivement de la LAF, en particulier en fixant un nouveau critère quantitatif à 2500 m<sup>3</sup> tel que proposé dans la motion, n'apporterait aucune plus-value et ne constitue pas la bonne approche. En effet, différents cas de figure conformes, permettant des améliorations agronomiques justifiées (selon la LAF) ou liés à des constructions d'installations et de bâtiments agricoles (selon la LATeC) dépassent largement cette valeur et ne posent pas de problème particulier si les remblais se limitent au strict nécessaire, que les travaux sont réalisés selon l'état de la technique, et, pour les projets d'une certaine importance, avec un suivi pédologique.

Plutôt que de fixer de nouvelles limites, le Conseil d'Etat met l'accent sur les outils et procédures permettant une application et un contrôle stricts des critères clairs à définir par le canton dans le cadre fixé par le législateur cantonal, compte tenu du champ d'application défini pour la LAF et la

LATeC. Dans les faits, cette démarche a déjà été initiée dans le cadre de plusieurs mandats de recherche pilotés par le SAgri et elle aboutira, via la publication de la directive, à des règles claires et équitables pour ne favoriser que les améliorations de sols motivées par le caractère dégradé des sols en présence et le besoin de valorisation des matériaux terreux au sens de l'OLED.

Enfin, le fait de fixer une limite quantitative, telle que les motionnaires proposent, n'est pas justifié étant donné que l'ensemble des projets de réhabilitation de sols dégradés doivent être favorisés indépendamment de leur surface, du moment qu'ils remplissent tous les critères fixés par le PDCant (fiche T409 – protection des sols).

## **7. Conclusion et proposition du Conseil d'Etat**

Les objectifs du canton sont les suivants :

- > garantir une mise en valeur sur les surfaces agricoles des matériaux terreux de qualité ;
- > limiter les procédures selon la LAF aux véritables améliorations de sols ;
- > mieux encadrer les compensations de SDA lorsqu'elles sont requises.

Ces objectifs pourront être atteints avec la publication de la directive sur les améliorations de sols agricoles mentionnée au point 3 et la publication de la cartographie des sols dégradés pouvant être réhabilités.

On rappellera encore que la Confédération, via l'OFEV, prépare actuellement une aide à l'exécution qui fournira une base solide aux cantons dans le processus d'amélioration des déficits de mise en œuvre. Le document est attendu pour 2023–2024.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité de mieux préciser les procédures applicables mais arrive à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire de modifier ni la LATeC ni la LAF. Ainsi, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter la motion et à prendre acte de l'élaboration et la publication de la directive selon les critères évoqués sous le point 4.