

Jean-Michel Brahier

Avocat, docteur en droit

Chargé de cours à l'Université de Fribourg

Fribourg

Le 2 mars 2020

AVIS DE DROIT

établi à l'attention du

Service de l'agriculture de l'Etat de Fribourg (ci-après « SAgri »)

et relatif à

la valorisation des matériaux, notamment de matériaux terreux, dans l'agriculture.

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION	6
II. LES ELEMENTS DE FAITS PERTINENTS	6
A. Historique	6
B. Quelques éléments de fait.....	8
(a) Le sol.....	8
i) Introduction	8
ii) Les matériaux terreux.....	8
iii) Les matériaux d'excavation	9
(b) Les réutilisations envisageables des sols excavés	10
i) Introduction	10
ii) Les mesures d'amélioration de la structure du sol.....	10
iii) Les mesures de modifications ou de remodelage de terrain	10
III. LE CHAMP D'ANALYSE	11
IV. L'ANALYSE JURIDIQUE.....	12
A. Les bases légales	12
B. La notion d'améliorations foncières (art. 2 LAF)	12
(a) Interprétation littérale.....	12
(b) Interprétation historique	13
(c) Interprétation systématique	15
i) Introduction	15
ii) Le remaniement parcellaire agricole.....	15
iii) Les autres types	16
(d) Interprétation téléologique.....	17
(e) Synthèse.....	17
C. Le droit des subventions octroyées aux améliorations foncières	18
(a) Introduction.....	18
(b) Les subventions au niveau fédéral.....	18
i) La LAgr	18
ii) L'OAS.....	19
(c) Les subventions au niveau cantonal	20
(d) Synthèse.....	21
D. L'analyse des deux mesures du cas d'espèce.....	22
(a) L'apport de matériaux terreux sur une parcelle agricole.....	22

i)	Introduction	22
ii)	L'objectif relatif à l'accroissement du rendement du sol	22
iii)	Les mesures accroissant le rendement du sol	22
iv)	En l'espèce	24
(b)	Les modifications ou le remodelage de terrains avec des matériaux d'excavation.....	25
i)	Introduction	25
ii)	L'objectif de faciliter l'exploitation du sol	25
iii)	Les mesures tendant à faciliter l'exploitation du sol	25
iv)	En l'espèce	27
(c)	Le respect des exigences de l'OSol.....	28
E.	L'obligation d'obtenir une autorisation.....	29
(a)	Les bases légales	29
i)	L'art. 22 LAT.....	29
ii)	Les règles cantonales.....	30
iii)	L'obligation d'établir une étude d'impact sur l'environnement	30
(b)	Le régime spécifique applicable aux modifications de terrain	31
i)	Introduction	31
ii)	Selon le droit fédéral	31
iii)	Selon le droit cantonal	32
(c)	En conclusion.....	33
F.	L'obligation spéciale de planifier.....	34
(a)	Les exigences du droit fédéral	34
(b)	Les exigences spécifiques du droit cantonal.....	35
i)	L'exploitation de matériaux.....	35
ii)	La portée de l'art. 155 al. 1 let. d LATeC	35
iii)	Conclusion	37
G.	Les règles de coordination	38
(a)	La coordination selon la LATeC.....	38
(b)	La coordination selon la LAF.....	38
(c)	La notion « constructions » (art. 18a al. 1 et 2 LAF)	39
i)	Interprétation littérale.....	39
ii)	Interprétation systématique.....	40
iii)	Interprétation téléologique.....	40
iv)	Résultat.....	40

(d)	La notion « ouvrage du bâtiment » (art. 18a al. 3 LAF)	41
i)	Interprétation littérale.....	41
ii)	Interprétation systématique.....	41
iii)	Interprétation téléologique.....	42
iv)	Résultat	42
(e)	En conclusion.....	42
H.	Divers autres aspects de procédure	43
(a)	Introduction.....	43
(b)	La procédure LAF	43
i)	Son déroulement	43
ii)	Les types de procédure	44
iii)	Les autorités compétentes	45
iv)	La validité de la procédure LAF.....	45
(c)	L'application complémentaire de la LATeC	46
V.	CONCLUSIONS.....	46

DOCUMENTS CONSULTÉS

- A1. Pierre Julien, Valorisation des matériaux terreux dans l'agriculture - Suivi des projets pilotes et élaboration d'une méthodologie pour le Canton de Fribourg, décembre 2018.
- A2. Conseil d'Etat, Réponse aux questions de Jean-Daniel Wicht et de Ueli Johner-Etter, 7 mai 2019
- A3. Direction de l'économie publique du Canton de Berne, Remaniements parcellaires et Améliorations intégrales, disponible à l'adresse suivante :
https://www.vol.be.ch/vol/fr/index/landwirtschaft/landwirtschaft/tiefbau/guete_rzusammenlegung.html
- A4. Office fédéral de l'agriculture, Améliorations foncières intégrales et remembrements, disponible à l'adresse suivante :
<https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/laendliche-entwicklung-und-strukturverbesserungen/meliorationsmassnahmen/gesamtmeliorationen.html>
- A5. OFEV, Directive fédérale pour la valorisation, le traitement et le stockage des matériaux d'excavation et déblais, Berne 1999.
- A6. www.abfall.ch, Matériaux terreux et d'excavation – valorisation et élimination, juillet 2017.
- A7. Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du Canton de Berne, Valorisation des sols, disponible à l'adresse suivante :
https://www.boden.sites.be.ch/boden_sites/fr/index/navi/index/bodenaushub.html
- A8. Wikipédia, rubrique Bâtiment (construction) ; rubrique Construction.
- A9. OFAG, Commentaires et instructions du 1^{er} janvier 2019 relatifs à l'ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture, état le 31 octobre 2018.
- A10. OFEV, Instructions. Evaluation et utilisation de matériaux terreux (Instructions matériaux terreux), Berne 2001.
- A11. Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du Canton de Berne, Guide sur la construction hors de la zone à bâtir, 2008.
- A12. Berset, Bernard, Législation sur les améliorations foncières et jurisprudence de la Commission cantonale de recours, RFJ Numéro spécial « Améliorations foncières », Fribourg 2000.
- A13. Guy-Ecabert, Art. 7 al. 4bis, in : Commentaire de la loi sur la protection de l'environnement, Berne 2010.
- A14. Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001.
- A15. DAEC, Guide des constructions, Fribourg 2011.
- A16. Service des eaux, sols et assainissement du canton de Vaud, Directive relative aux remblayages pour aménagement de parcelle hors des zones à bâtir, Lausanne 2014.
- A17. Jeannerat, Eloi et Pierre Moor, Art. 14, in : Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016.
- A18. Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, Directive relative aux remblais, terrassements et remodelages de terrains pour les aménagements de parcelles hors des zones à bâtir, Lausanne 2016.

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport contient mon analyse et les conclusions auxquelles je suis parvenu sur la procédure à adopter en cas de valorisation de matériaux, notamment de matériaux terreux, dans l'agriculture. Cette analyse implique l'analyse des procédures prévues par la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010) et par la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF ; RSF 917.1 ; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1991). Elle implique également, et avant tout, de clarifier la notion d'améliorations foncières, afin de déterminer si la valorisation envisagée rentre dans leur champ d'application.
2. C'est le SAgri qui m'a confié ce mandat d'expertise ; il m'a été communiqué par Monsieur Pascal Kraysenbühl. Les contours du mandat figuraient initialement dans un document du 7 mars 2019 ; ils ont évolué au fil des discussions et des échanges. En particulier, il a été renoncé à l'établissement d'un formulaire et d'une aide à l'exécution pour l'émission de préavis (livrable 1). Les thèmes à aborder dans le « livrable 2 » (description du processus administratif) et dans le « livrable 3 » (projets de modifications des bases légales) ont été adaptées ; ils seront repris dans les questions posées ci-après (N 30).
3. J'ai fondé mon analyse sur les informations qui m'ont été transmises par divers courriels et lors d'une séance. Quelques documents m'ont été remis.
4. J'ai pris en compte toutes les sources accessibles au public (législation, jurisprudence et doctrine) en ce domaine.
5. Les considérations de ce rapport sont exclusivement juridiques. Elles se limitent aux principales considérations, afin de guider le SAgri dans la poursuite de ce dossier et dans l'établissement d'un processus utilisable pour faciliter la mise en œuvre de la valorisation des matériaux terreux dans l'agriculture. Elles pourront être complétées et détaillées si souhaitées.

II. LES ELEMENTS DE FAITS PERTINENTS

A. Historique

6. Le 3 novembre 2015, le Conseil d'Etat a décidé d'ajouter à sa stratégie de développement durable l'action intitulée « Valorisation des matériaux terreux dans l'agriculture ». L'objectif de cette action est de favoriser une bonne gestion des matériaux terreux de qualité ainsi qu'une valorisation ciblée de terrains agricoles présentant une fertilité dégradée. Une telle action permet notamment d'éviter la mise en décharge, respectivement la mise en dépôt sauvage, de terres de qualité ; elle contribue à une meilleure application des mesures de protection des sols et de gestion des matériaux terreux prévues dans le Plan directeur cantonal ; elle tend à ce que les matériaux terreux des horizons A et B soient valorisés de manière optimale par les activités agricoles (A1).

7. Le 12 octobre 2018, Jean-Daniel Wicht a déposé une question au Conseil d'Etat (instrument parlementaire 2018-CE-212) en lien avec le remblaiement d'une surface agricole par des matériaux (apport de matériaux d'excavation et de matériaux terreux), avec un volume de plus de 50'000 m3, à Vuisternens-devant-Romont. Il s'inquiétait qu'une entreprise ait le droit de déposer une quantité importante de matériaux terreux en zone agricole sans passer par une décharge et, par conséquent, sans payer les taxes y relatives. Selon lui, cette autorisation pourrait entraîner une distorsion de la concurrence, entre les acteurs de la construction qui vont en décharge et ceux qui vont remblayer des surfaces agricoles.
8. Le 16 octobre 2018, Ueli Johner-Etter posait également une question au Conseil d'Etat (instrument parlementaire 2018-CE-214), suite à celle de M. Wicht, en lien avec l'amélioration du sol avec du déblai. Il s'inquiétait plus précisément des procédures à suivre, notamment de la nécessité de déposer ou non une demande de permis de construire pour un remblai dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières.
9. Le 7 mai 2019, le Conseil d'Etat a répondu à ces deux questions. La réponse ne distingue pas clairement entre les mesures tendant à valoriser des matériaux terreux et les remblaiements effectués à des fins agricoles (A2 p. 3 et 4). Elle conclut que les demandes de permis de construire des projets d'améliorations agricoles de parcelles peuvent suivre soit une procédure LAF, soit une procédure LATeC (A2 p. 4). Comme nous le mentionnerons ci-après, les autorités n'ont pas ce choix, la réglementation cantonale imposant l'une ou l'autre des procédures, et non pas les deux procédures à choix.
10. La complexité du système légal freine les agriculteurs souhaitant valoriser les matériaux terreux dans l'agriculture. Leur position est rendue difficile. Les raisons sont multiples :
 - Il existe, théoriquement, deux procédures possibles, l'une prévue par la LATeC, l'autre par la LAF.
 - Les procédures existantes sont complexes, que ce soit celles prévues par la LATeC ou par la LAF
 - Le risque de refus et d'opposition constitue également un frein non négligeable.

Il s'ensuit qu'un besoin de simplification a été manifesté.

11. Dans ce cadre, le SAgri a mandaté Pierre Julien, consultant en agriculture, afin qu'il élabore une méthodologie et des outils adaptés, d'une part, à la gestion des matériaux terreux de qualité et à leur valorisation, et, d'autre part, à la revalorisation de terrains agricoles dégradés. Dans son rapport rendu en décembre 2018, l'auteur examine notamment les différentes procédures à respecter dans le canton de Fribourg (A1 p. 34 ss). Il relève qu'il existe une procédure LAF et une procédure LATeC. Toutefois, la lecture du rapport ne permet pas de définir clairement quel type de procédure doivent suivre les projets d'améliorations agricoles de parcelles.

12. Face à la difficulté d'approche juridique, liée à l'existence de diverses procédures potentiellement applicables au même état de fait, le SAgri a souhaité obtenir un avis de droit, portant notamment sur les procédures existantes. De plus, des propositions sont souhaitées, à tout le moins des esquisses de solutions juridiques destinées à simplifier le cadre juridique.

B. Quelques éléments de fait

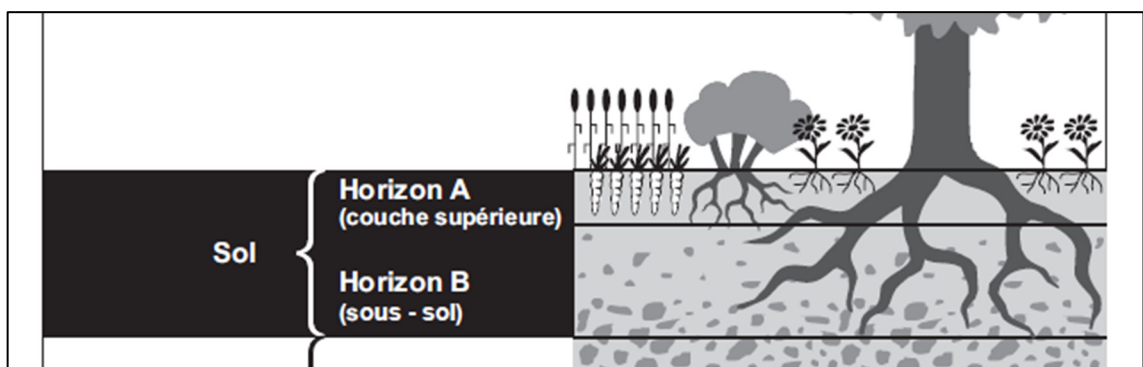
(a) Le sol

i) Introduction

13. Les matériaux meubles d'une parcelle sont composés des types de matériaux suivants :
- Les **matériaux terreux**, appelés également « Sol », composés :
 - de la couche Horizon A, appelée « couche supérieure » et
 - de la couche Horizon B, appelée « couche sous-jacente du sol » ;
 - Les **matériaux d'excavation** et déblais, appelés également « Roche-mère » ou « sous-sol », qui forment l'Horizon C.
14. Lors des travaux de génie civil, le sol est généralement décapé ou excavé, puis utilisé par la suite pour la remise en état ou le remodelage de terrains, ou encore pour des améliorations foncières (A10 p. 7).

ii) Les matériaux terreux

15. Les matériaux terreux visent les **Horizons A et B** du sol :



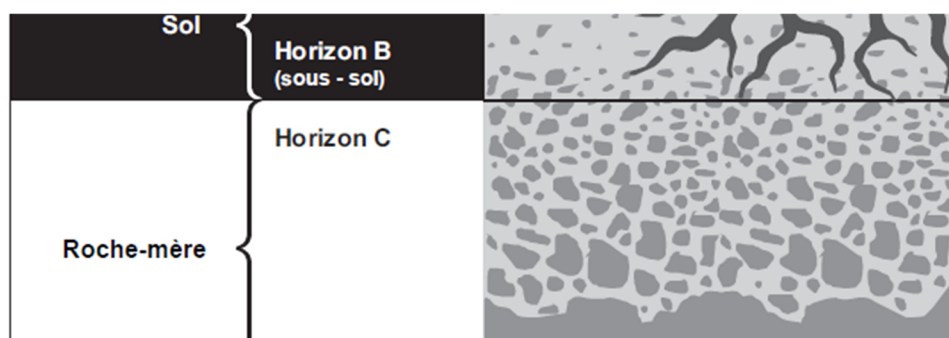
16. Sans entrer dans les détails relatifs aux bases légales régissant les matériaux terreux, nous pouvons retenir brièvement ce qui suit :
17. L'art. 7 al. 4bis **LPE** définit le sol comme étant la « couche de terre meuble de l'écorce terrestre où peuvent pousser les plantes ». La LPE vise la protection

qualitative du sol, dans le sens de la préservation durable de sa fertilité. La protection qualitative du sol concerne toute l'épaisseur du sol située entre la surface et la limite théorique d'enracinement ; seule cette épaisseur contribue activement à la fertilité du sol (A13 p. 2). La définition selon l'article 7 al. 4bis LPE vise principalement les Horizons A et B. Lorsque les racines des plantes peuvent aller plus profondément que le sol superficiel, dans un Horizon C perméable, cette définition englobe aussi cette partie de l'Horizon C.

18. Selon l'ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (**OSol**), les matériaux terreux ne peuvent être utilisés sur un sol en place que si celui-ci ne subit pas d'atteintes chimiques supplémentaires (art. 7 al. 2 let. b OSol), donc à condition que sa concentration en polluants n'augmente pas. Par ailleurs, l'OSol exige que l'on traite séparément la couche supérieure et la couche sous-jacente du sol (voir art. 7 al. 1 en relation avec l'art. 2 al. 4 OSol).
19. La **directive** « Instructions matériaux terreux » (A10) précise comment évaluer et utiliser les matériaux terreux, et dans quels cas ceux-ci doivent être mis en décharge en tant que déchet. Le sol (soit les Horizons A et B) fait également l'objet de **l'aide à l'exécution** de l'OFEV « Construire en préservant les sols » (2019).
20. De façon générale, les matériaux terreux issus du décapage des couches supérieure et sous-jacente du sol (« matériaux terreux ») doivent, en principe, servir à la revalorisation et à la remise en culture des terres cultivables, dans la mesure où un tel procédé s'avère judicieux du point de vue écologique, réalisable du point de vue technique et supportable du point de vue économique. Le maître d'ouvrage est responsable de la mise en œuvre de cette obligation (A7).
21. Le concept de valorisation des matériaux terreux fait avant tout référence aux matériaux des horizons A et B (et non aux matériaux se trouvant dans l'horizon C).

iii) Les matériaux d'excavation

22. Les matériaux d'excavation visent l'**Horizon C** du sol :



23. La manipulation et l'élimination des matériaux d'excavation et déblais, provenant de l'Horizon C, sont réglementées dans la directive fédérale pour la valorisation, le traitement et le stockage des matériaux d'excavation et déblais (A5). Cette directive ne vise donc pas les matériaux terreux.

(b) Les réutilisations envisageables des sols excavés

i) Introduction

24. Dans le cadre de notre travail, nous retenons deux cas dans lesquels les matériaux excavés peuvent être réutilisés à un autre endroit, à des fins agricoles :

- Mesures d'amélioration de la structure du sol, par **l'apport de matériaux terreux** (Horizons A et B) ;
- Mesures de modifications ou de remodelage de terrain, par **l'apport de matériaux d'excavation** (Horizon C), puis l'ajout en surface de **matériaux terreux** (Horizons A et B). Il s'agira par exemple de procéder au comblement ou au remblayage de cuvettes.

Ce sont ces deux situations qui nous serviront de ligne conductrice pour la rédaction de notre avis de droit. Elles seront précisées ci-après.

ii) Les mesures d'amélioration de la structure du sol

25. **Situation de départ** : Les caractéristiques agro-pédologiques d'un sol agricole exploité peuvent impacter négativement et de façon importante la production agricole. Face à une telle situation, le sol agricole mérite une amélioration de sa structure, soit de sa fertilité.

26. **Mesures correctrices possibles** : Les caractéristiques agro-pédologiques peuvent être corrigées de deux manières (A1 p. 41) :

- Première manière : par **l'apport de matériaux** issus de la couche supérieure du sol (Horizon A) et de la couche sous-jacente du sol (Horizon B) de qualité pédologique au moins équivalente à celle du sol existant pour en maintenir ou en améliorer la fertilité.
- Deuxième manière : par **l'apport préliminaire** de matériaux d'excavation et de percement comme remblais de fond, avant d'apporter du sol des Horizons A et B, comme dans la première manière.

iii) Les mesures de modifications ou de remodelage de terrain

27. **Situation de départ** : Le topographie du sol peut également impacter négativement la production agricole. Tel est le cas, par exemple, en présence d'une cuvette située dans un terrain, où l'eau stagne en son centre, de sorte que le sol peut être considéré comme un sol dégradé. Face à une telle situation, le sol agricole mérite la prise de mesures pour améliorer la productivité du sol et, plus spécifiquement, le régime hydrique du sol.

28. **Mesures correctrices possibles** : La topographie du sol peut être corrigée de différentes manières¹ :

¹ Selon informations fournies par le SAgri.

- Première manière : par le **remblayage d'une cuvette**. En effet, le remblaiement d'une cuvette peut s'avérer pertinent pour améliorer le régime hydrique du sol. Il s'agit de combler la cuvette avec **des matériaux de remblai** (Horizon C), en créant un cône (avec des pentes vers l'extérieur), ce qui va permettre d'évacuer l'eau et en installant un drain en périphérie, afin de gérer de manière plus efficace le régime hydrique. Puis, dans un second temps, il faut mettre en place les **Horizons A et B** afin de recréer le sol arable.
 - Deuxième cas de figure : par le **remodelage du terrain**. En effet, le remodelage permet d'améliorer un sol plat mais dégradé. Il s'agit d'apporter des matériaux de remblai (Horizon C) pour donner de la pente pour l'écoulement de l'eau, puis de poser des drains en sous-sol pour gérer l'évacuation du trop-plein d'eau. Dans un second temps, il convient d'apporter des Horizons A et B pour la couche arable en surface.
29. Ces deux solutions présentent une combinaison idéale puisqu'elles permettent d'améliorer le régime hydrique, la structure et éventuellement la topographie du sol. En soi, le comblement n'améliore pas la fertilité du sol ; en revanche, la combinaison des différents éléments (présence d'un sol dégradé + remblai (Horizon C) + Horizon B + Horizon A + régime hydrique « normalisé ») va permettre d'améliorer la fertilité du sol.

III. LE CHAMP D'ANALYSE

30. Comme indiqué ci-devant (N 2), l'analyse du dossier a permis de dégager les questions suivantes, qui sont présentées dans un ordre aussi logique que possible :
- Quelles sont les mesures d'amélioration du sol qui sont pertinentes en l'espèce ?
 - Ces mesures peuvent-elles être qualifiées d'améliorations foncières ?
 - Quel est le lien entre la procédure LATeC et la procédure LAF et comment se fait la coordination ?
 - Quelle procédure (procédure LATeC ou procédure LAF) doivent suivre les mesures d'amélioration du sol pertinentes en l'espèce ?
 - L'utilisation de matériaux non pollués pour remodeler le terrain ou pour améliorer le sol, à l'extérieur du périmètre de construction, doit-elle suivre une procédure spécifique ou peut-elle être rattachée à la procédure d'octroi du permis de construire portant sur les travaux d'excavation ?
 - Quelles sont les autorités compétentes pour délivrer les préavis ?
 - Des modifications des bases légales existantes sont-elles à envisager ?
31. Il est constaté que nous avons répondu à la première question ci-devant (N 24 ss). Avant d'aborder les autres questions, il est nécessaire de préciser le sens à donner à la notion d'améliorations foncières.

IV. L'ANALYSE JURIDIQUE

A. Les bases légales

32. En l'état, il suffit de mentionner brièvement les bases légales pertinentes pour le cas d'espèce.
33. Au **niveau cantonal** entrent en considération les lois suivantes :
- *Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) du 02.12.2008 (RSF 710.1)*
 - *Règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC) du 01.12.2009 (RSF 710.11)*
 - *Loi sur les améliorations foncières (LAF) du 30.05.1990 (RSF 917.1)*
 - *Règlement d'exécution de la loi sur les améliorations foncières du 11.08.1992 (RSF 917.11)*
34. L'application du droit cantonal implique de tenir compte du plan directeur cantonal :
- *Plan directeur cantonal 2019*

Sa partie « Urbanisation » a été approuvée le 1^{er} mai 2019 par le Conseil fédéral. L'approbation des parties restantes était prévue pour fin 2019. Nous sommes d'avis qu'il convient déjà de s'y référer, car ces parties devraient susciter moins de débat que la première, de sorte qu'elles seront très vraisemblablement adoptées. La fiche T302 traite expressément des améliorations foncières.

35. Au **niveau fédéral**, sont pertinentes :
- *Loi sur l'agriculture (LAgr) du 29 avril 1998 (RS 910.1)*
 - *Ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS ; RS 913.1)*
 - *Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE ; RS 814.600)*
 - *Ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (Ordonnance sur les déchets, OLED) du 4 décembre 2015 (RS 814.600)*
 - *Ordonnance sur les atteintes portées aux sols (OSol) du 1^{er} juillet 1998 (RS 814.12)*

B. La notion d'améliorations foncières (art. 2 LAF)

(a) *Interprétation littérale*

36. L'art. 2 al. 1 LAF **définit** les améliorations foncières comme suit :

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.

Als Bodenverbesserungen gelten Massnahmen und Werke, einschliesslich der landwirtschaftlichen Hochbauten, die zum Zweck haben, die rationelle Nutzung des Bodens zu sichern, seine Ertragsfähigkeit zu erhalten oder zu steigern, seine Bewirtschaftung zu erleichtern und ihn vor Verwüstungen oder Zerstörungen durch Naturereignisse zu schützen.

37. L'interprétation littérale ne permet pas de clarifier le sens à donner au concept d'amélioration foncière. En revanche, l'interprétation téléologique est déterminante, puisque la notion d'amélioration foncière est définie dans la loi en fonction des objectifs qu'elle poursuit (cf. ci-après N 55). Auparavant, il convient d'user des autres méthodes d'interprétation habituellement reconnues en droit.

(b) Interprétation historique

38. La définition de l'art. 2 LAF (N 36) correspond à **celle qui figurait à l'art. 77 de l'ancienne loi fédérale de 1951 sur l'agriculture** (N 41). Il s'ensuit que le droit fédéral est déterminant pour comprendre le sens exact à donner au droit cantonal. Nous l'examinerons ci-après.
39. La loi fédérale sur l'agriculture de **1893** définissait la notion d'améliorations foncières en termes très généraux : « entreprises ayant pour but d'améliorer le sol ou d'en faciliter l'exploitation » (FF 1951 I 243).
40. En **1951**, au moment de l'adoption de la nouvelle loi fédérale sur l'agriculture, il était constaté que des mesures très diverses étaient prises au titre d'amélioration foncière : assainissements sous forme de drainages, corrections de ruisseaux et canalisations, irrigations, remembrements, construction de routes, de chemins et de bâtiments (colonies, fenils, logements pour domestiques, bâtiments alpestres, laiteries de village), assainissement d'étables, installation de fosses à engrais et de tuyauterie pour l'épandage du purin, adduction d'eau et d'énergie électrique, défrichements, colmatages, construction de téléphériques, pose de clôtures, réparation de dommages causés par les éléments, etc. (FF 1951 I 245).

L'activité déployée dans le domaine des améliorations foncières a toujours été sujette à des fluctuations (ibid.). Ce constat est pertinent : si à la fin du XIX^e siècle, on finançait les défrichements, il n'en va pas de même aujourd'hui, en 2019, alors que des **besoins nouveaux sont apparus**, liés notamment à la raréfaction des terres agricoles. L'amélioration de terres agricoles constitue actuellement un tel besoin².

41. La loi fédérale sur l'agriculture du 3 octobre **1951** (RO 1953 p. 1095) a défini de manière plus précise la notion d'améliorations foncières que celle figurant dans la loi de 1893 (N 38). L'art. 77 prévoyait ce qui suit (RO 1953 p. 1117) :

² Selon informations fournies par le SAgri.

Sont réputées améliorations foncières, au sens de la présente loi, les mesures ou les ouvrages qui ont pour but de maintenir ou d'accroître le rendement des terres, de faciliter leur exploitation, de les protéger contre les dévastations ou destructions causées par des phénomènes naturels.

42. Selon le message de la loi fédérale de 1951, les améliorations foncières doivent être comprises dans un **sens global**, incluant d'une part toutes les mesures tendant à la bonification du sol et au maintien de sa productivité, et d'autre part toutes celles qui sont de nature à en faciliter l'exploitation (FF 1951 I 246). La notion d'amélioration foncière doit, pour être logique, englober tout ce qui a trait à **l'amélioration des conditions d'existence des paysans**. Elle doit prévoir toutes les mesures destinées à atteindre ce but (Message accompagnant le projet de loi sur les améliorations foncières du canton du valais, du 8 avril 1960, in Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, mai 1960, p. 7sv.). En effet, la notion d'améliorations foncières est définie en termes très généraux (FF 1951 I 243).
43. La loi fédérale sur l'agriculture (LAgr) de **1998** traite des améliorations foncières dans le chapitre relatif à l'octroi des contributions, en les opposant aux bâtiments ruraux. Des contributions peuvent en effet être octroyées, soit pour des améliorations foncières (art. 93 al. 1 let. a LAgr), soit pour des bâtiments ruraux (art. 93 al. 1 let. b LAgr), soit enfin pour d'autres mesures spécifiques figurant à l'art. 93 al. 1 let. c à e LAgr.

L'art. 94 **LAgr** définit les **améliorations foncières** et les **bâtiments ruraux** comme suit :

- 1 Par améliorations foncières, on entend:*
- a. les ouvrages et installations de génie rural;*
 - b. la réorganisation de la propriété foncière et des rapports d'affermage.*
- 2 Par bâtiments ruraux, on entend:*
- a. les bâtiments d'exploitation;*
 - b. les bâtiments alpestres;*
 - c. les bâtiments communautaires construits dans la région de montagne*
- <...>.*

Il s'ensuit que les améliorations foncières visent désormais deux types d'objets :

- Les ouvrages et installations de génie rural ;
 - La réorganisation de la propriété foncière (remaniements parcellaires) et des rapports d'affermage (regroupement de terres affermées). Ce deuxième aspect n'est pas pertinent pour le cas d'espèce.
44. Cette nouvelle définition correspond à la désignation traditionnelle d'améliorations foncières, le législateur n'ayant pas souhaité modifier le concept à l'occasion de l'adoption de la nouvelle loi fédérale (FF 1996 IV 246). Néanmoins, la notion fédérale d'améliorations foncières **n'inclut plus les bâtiments ruraux**.

(c) Interprétation systématique

i) Introduction

45. La notion d'amélioration foncière est définie à l'art. 2 LAF. Afin de comprendre le sens à donner à cette définition, il est judicieux d'examiner si la loi présente différentes formes d'améliorations foncières. A cet égard, on constate que le **chapitre 3 de la LAF** liste différents types d'améliorations foncières. Ceux-ci sont les suivants :

1. Les remaniements parcellaires agricoles (art. 82 ss LAF)
2. Les remaniements parcellaires occasionnés par des travaux d'intérêt public (art. 121 ss LAF)
3. Les remaniements parcellaires viticoles (art. 129 ss LAF)
4. Les remaniements parcellaires forestiers (art. 133 ss LAF)
5. Les réunions parcellaires de forêts (art. 139 ss LAF)
6. Les groupements volontaires de parcelles, améliorations de limites et échanges de parcelles (art. 147 ss LAF)
7. Les améliorations alpestres (art. 151 ss LAF)
8. Les entreprises à buts multiples (art. 162 ss LAF)
9. Les bâtiments ruraux (art. 165 ss LAF)
10. Les autres améliorations foncières (art. 168 ss LAF)

ii) Le remaniement parcellaire agricole

46. La notion de remaniement parcellaire agricole est définie à l'art. 82 al. 1 LAF :

« Le remaniement parcellaire agricole consiste en la mise en commun des immeubles sis dans un périmètre déterminé et, en fonction d'un réseau de chemins, leur redistribution en vue d'une meilleure utilisation du sol.

Les notions de remaniement parcellaire viticole ou forestier ou de remaniement occasionné par des travaux d'intérêt public sont comparables.

47. Un remaniement parcellaire permet de réunir des petites parcelles en des unités de plus grande dimension (A3). Le remembrement ou remaniement parcellaire consiste à regrouper des parcelles morcelées pour former des parcelles de plus grande taille et plus proches du centre d'exploitation (A4). Il ne s'agit pas de l'objet de notre analyse.
48. L'art. 82 al. 2 LAF précise que le remaniement parcellaire peut aussi viser **l'amélioration foncière intégrale**. Il est formulé comme suit :

« Il peut aussi comprendre les mesures d'intérêt général nécessaires pour maintenir ou accroître, dans l'ensemble du périmètre, le rendement des terres ou pour faciliter leur exploitation (amélioration foncière intégrale).

L'adverbe « aussi », utilisé à l'al. 2, n'est pas très clair³. Il soulève la question de savoir si des mesures d'intérêt général sont possibles indépendamment d'une mise en commun des immeubles ou si, au contraire, de telles mesures peuvent également être prises à l'occasion d'une mise en commun, en complément d'une mise en commun. Sur la base d'une interprétation littérale, le terme « aussi » indique une addition ; il introduit un ajout. De façon systématique, l'al. 2 doit être lu en lien avec l'al. 1, de sorte que le remaniement parcellaire doit être compris comme une mesure comprenant une **mise en commun des immeubles, avec, le cas échéant, mais non de façon obligatoire, des mesures d'intérêt général.**

49. Il s'ensuit que l'amélioration foncière intégrale introduit, à côté du (simple) remaniement parcellaire, des mesures de remise en état de chemins ou de routes agricoles, de bisses, de réseaux d'irrigation, etc. Il s'agit de mesures de construction, de droit foncier et d'écologie capables d'améliorer globalement les infrastructures agricoles sises dans le périmètre (A3).
50. En conséquence :
- La valorisation de matériaux terreux, effectuée sans remaniement parcellaire agricole, ne tombe pas dans le champ d'application des art. 82 ss LAF et ne constitue pas une amélioration foncière intégrale ;
 - Une valorisation de matériaux terreux qui serait effectuée avec un remaniement parcellaire agricole entre dans le champ d'application des art. 82 ss LAF.

iii) Les autres types

51. Les **améliorations alpestres** (prévue au chapitre 7) et les entreprises à buts **multiples** (au sens du chapitre 8) ne sont pas pertinentes dans le cas d'espèce.
52. Les **bâtiments ruraux**, qui seront définis ci-après, ne sont pas pertinents en l'espèce. On note qu'ils constituent, en droit fribourgeois, un type d'amélioration foncière, contrairement à ce qui vaut en droit fédéral, qui distingue les améliorations foncières des bâtiments ruraux (N 43).
53. Le chapitre 10 vise toutes les **autres** améliorations foncières. L'art. 168 LAF les définit comme suit :

Toute amélioration foncière au sens de l'article 2, dont la procédure d'exécution n'est pas expressément prévue par la loi, est régie par les dispositions applicables au genre d'amélioration qui s'en rapproche le plus.

³ La version allemande utilise le terme « auch » : *Sie <die landwirtschaftlichen Güterzusammenlegung> kann auch Massnahmen von allgemeinem Interesse umfassen, die im gesamten Perimeter notwendig sind, um die Ertragsfähigkeit des Bodens erhalten oder steigern zu können oder dessen Bewirtschaftung zu erleichtern (Gesamtmelioration).*

54. Il conviendra de déterminer si les mesures pertinentes pour le cas d'espèce (N 24 ss) rentrent dans le champ d'application de ce chapitre. En effet, elles ne correspondent à aucun autre type d'amélioration foncière figurant dans la loi.

(d) Interprétation téléologique

55. Les objectifs des améliorations foncières sont ceux qui figurent à l'art. 2 LAF (N 37). Ils sont au nombre de **quatre** :

- Assurer une utilisation rationnelle du sol ;
- Maintenir ou accroître le rendement du sol ;
- Faciliter l'exploitation du sol ;
- Préserver le sol des dévastations causées par les éléments naturels.

Ces objectifs sont décrits de manière générale et abstraite, de sorte qu'il est indispensable de chercher à en préciser le sens.

56. On note que, parmi les quatre objectifs figurant à l'art. 2 LAF (N 37), celui qui tend à assurer une utilisation rationnelle du sol vise, avant tout, les procédures de réorganisation de la propriété foncière (remaniement parcellaire). Quant à l'objectif de la préservation du sol des dévastations, il vise la protection contre les dangers naturels. Ces deux objectifs ne sont pas pertinents dans le cas d'espèce.

57. Restent les deux autres objectifs, qui peuvent être appliqués au cas d'espèce :

- Maintenir ou accroître le **rendement du sol** ;
- Faciliter **l'exploitation** du sol.

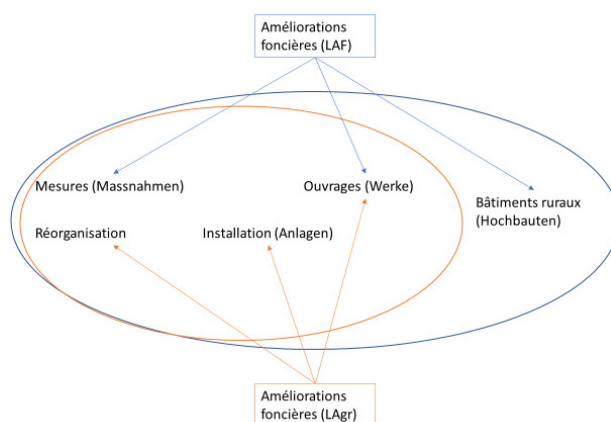
58. Il est difficile de distinguer ces deux objectifs l'un de l'autre. En effet, ils visent toutes les mesures techniques et constructives prises pour **faciliter et rationaliser** l'exploitation agricole du sol. Ils correspondent tous les deux à l'objectif auxquels doivent répondre les octrois des contributions fédérales, à savoir « améliorer les bases d'exploitation de sorte à diminuer les frais de production » (art. 87 al. 1 let. a LAgr).

Nous aurons toutefois l'occasion de mieux cerner la portée exacte de ces deux objectifs ci-après (N 79 ss et 92 ss).

(e) Synthèse

59. En tenant compte de ce qui précède, la notion d'amélioration foncière doit répondre à l'un des buts fixés dans la loi cantonale, lesquels sont décrits de façon générale, afin d'englober tout ce qui a trait à l'amélioration des conditions d'existence des paysans.

60. On constate que le concept d'amélioration foncière selon le **droit cantonal** ne correspond pas exactement à celui du **droit fédéral** ; toutefois, ces deux concepts se recoupent largement, même si les termes ne sont pas précisément les mêmes :



61. Deux **mesures** nous intéressent tout particulièrement dans le cadre de notre travail, à savoir l'apport de matériaux terreux sur une parcelle agricole et le remblayage de cuvettes avec des matériaux d'excavation, avec apport complémentaire de matériaux terreux. Nous examinerons ci-après si ces deux mesures peuvent être qualifiée de mesures d'amélioration foncière (N 77 ss).

C. Le droit des subventions octroyées aux améliorations foncières

(a) Introduction

62. La réglementation fédérale et cantonale prévoit que les améliorations foncières peuvent bénéficier de subventions. Il est intéressant de déterminer quelles sont les conditions auxquelles les améliorations foncières doivent répondre pour obtenir une subvention. En effet, la détermination des conditions à l'octroi de telles subventions permet de clarifier le sens à donner à la notion d'améliorations foncières. Si une mesure bénéficie de subventions, il s'agit d'une amélioration foncière et les contours du concept d'améliorations foncières s'en trouvent précisés.

(b) Les subventions au niveau fédéral

i) La LAgr

63. Au niveau fédéral, selon l'art. 87 LAgr, la Confédération octroie des contributions à certains types de mesures, appelées « Amélioration des structures », soit notamment aux mesures prises dans le but :

d'améliorer les bases d'exploitation de sorte à diminuer les frais de production;

Pour bénéficier de contributions de la Confédération (art. 95 LAgr), les améliorations foncières, à savoir les ouvrages et installations de génie rural au sens de l'art. 94 LAgr, doivent notamment répondre à cet objectif. Un ouvrage ou une installation qui tend à améliorer les bases d'exploitation pour diminuer les frais de production constitue une amélioration foncière. On constate que ce but est décrit de manière très générale.

ii) L'OAS

64. Le but étant arrêté dans la loi, l'OAS détaille les **cas dans lesquels des contributions** fédérales peuvent être allouées. Des contributions sont notamment allouées pour (art. 14 al. 1 let. c OAS) :

c. les mesures destinées à maintenir et à améliorer la structure et le régime hydrique du sol ;

Ainsi, bénéficient de contributions fédérales :

- Les mesures qui maintiennent et **améliorent la structure du sol** (soit indépendamment du régime hydrique)⁴ ;
- Les mesures qui maintiennent et améliorent **le régime hydrique du sol**.

Ces mesures sont donc clairement des améliorations foncières.

65. Les précisions suivantes peuvent être données au sujet de ces deux mesures.
66. Premièrement, l'art. 17 al. 1 let. c OAS décrit **deux types de mesures** qui rentrent dans le champ d'application de l'art. 14 al. 1 let. c OAS, à savoir :

c. mesures de protection du sol ou mesures visant à assurer la qualité des surfaces d'assolement ;

Ces deux dernières mesures constituent des **mesures concrètes d'améliorations** foncières. En effet, l'art. 16 OAS arrête les taux de contribution qui sont applicables aux améliorations foncières (art. 14 OAS) et aux projets de développement régional (art. 11a OAS), en fonction du type de mesures, à savoir mesures collectives (art. 11 OAS) ou mesures individuelles (art. 2 OAS). Autrement dit, une amélioration foncière bénéficie d'un taux de contribution, qui varie s'il s'agit d'une mesure individuelle ou collective, en zone de plaine, de collines ou de montagne. Ce taux de contribution, fixé à l'art. 16 OAS, pour une amélioration foncière au sens de l'art. 14 OAS, peut être majoré lorsque l'amélioration foncière s'accompagne de l'une des prestations supplémentaires fixées à l'art. 17 al. 1 OAS. En d'autres termes, des contributions complémentaires sont versées lorsqu'une amélioration foncière s'accompagne de mesures de protection du sol ou de mesures visant à assurer la qualité des surfaces d'assolement.

⁴ La version alémanique le confirme expressément : « *Massnahmen zur Erhaltung und Verbesserung von Struktur und Wasserhaushalt des Bodens* ».

67. Deuxièmement, les commentaires et instructions du 1^{er} janvier 2018 relatifs à l'OAS donnent comme exemples de mesures qui visent à assurer la qualité des surfaces d'assolement, la remise en état de SDA ou l'amélioration de la **fertilité du sol**.
68. Troisièmement, la directive de l'OFAG (A9 p. 21) indique que la structure du sol et le régime hydrique peuvent être améliorés par **l'ameublissement du sol** :

L'ameublissement du sol est un moyen supplémentaire d'améliorer le régime hydrique et la structure du sol.

Dans une terre tassée, l'ameublissement est nécessaire pour favoriser la pénétration des racines. L'ameublissement est le fait d'ameublir, de rendre le sol plus meuble.

(c) Les subventions au niveau cantonal

69. Au niveau cantonal, des subventions cantonales peuvent être octroyées aux améliorations foncières. C'est l'arrêté concernant les subventions cantonales en faveur d'améliorations foncières du 19.12.1995 (RSF 917.16) qui fixe les conditions auxquelles les améliorations foncières peuvent être subventionnées. Les cas dans lesquels des subventions sont donnés sont énumérés aux art. 6 ss.
70. L'art. 6 de l'arrêté détermine quelles sont les « entreprises d'améliorations foncières » qui peuvent être subventionnées. Il est question des subventions ordinaires. Les cas d'améliorations foncières énumérés aux lettres a à d de l'art. 6 ne sont pas pertinents pour le cas d'espèce. Reste la **lettre e**, qui prévoit des subventions pour les :

Autres entreprises d'améliorations structurelles reconnues par la Confédération et ne figurant pas sous les lettres a à d:

71. Le droit cantonal **renvoie donc au droit fédéral**. Reste à déterminer si le droit cantonal renvoie à l'art. 87 LAgr, soit un renvoi à une disposition générale, ou si, au contraire, il renvoie aux cas dans lesquels des contributions fédérales peuvent être allouées, soit à l'art. 14 OAS. Après analyse complémentaire, il apparaît que l'art. 6 let. e de l'arrêté du 19 décembre 1995 renvoie aux cas dans lesquels des contributions fédérales peuvent être allouées. En effet, cette disposition fixe les taux maximaux des subventions cantonales ordinaires en faisant explicitement référence aux taux fixés par le droit fédéral, à l'art. 20 al. 1 OAS⁵.
72. Indépendamment de ce qui précède, le canton peut subventionner des améliorations foncières qui ne bénéficient pas de subventions fédérales avec le **Fonds des améliorations foncières**. Les cas donnant lieu à de telles subventions sont arrêtés à l'art. 8 de l'arrêté concernant les subventions cantonales. Ainsi, le droit cantonal peut octroyer des subventions dans des

⁵ Cette disposition subordonne l'octroi d'une contribution fédérale au versement d'une contribution cantonale sous la forme d'une prestation pécuniaire à fonds perdu.

situations où le droit fédéral n'entre pas en matière. Tel est le cas par exemple pour les constructions rurales en zone de plaine, où le droit cantonal octroie des subventions, mais non le droit fédéral.

73. En l'espèce, seule entre en considération l'hypothèse de la lettre b :

Les entreprises d'améliorations foncières énumérées ci-après peuvent être subventionnées avec le Fonds des améliorations foncières, ...:

b) les entreprises d'améliorations foncières d'un coût peu élevé : jusqu'au taux de 32 %, mais au plus jusqu'à 40'000 francs par cas; ...

Une amélioration foncière peut ainsi bénéficier de subventions, pour autant que le coût des travaux ne dépasse pas 125'000.- CHF. L'objectif est d'éviter la mise sur pied d'une procédure longue et complexe pour des travaux d'un coût peu élevé.

74. En conclusion, pour obtenir une subvention, il convient de procéder en deux temps :

- Est-ce une amélioration foncière ?
- Si oui, l'arrêté cantonal prévoit-il une subvention pour la mesure envisagée ?

(d) Synthèse

75. De cette analyse, nous constatons ce qui suit :

- Si une mesure bénéficie d'un subventionnement, il s'agit d'une amélioration foncière.
- La loi fédérale définit de façon générale les cas dans lesquels une subvention peut être octroyée, en fonction du but poursuivi par la mesure (« améliorer les bases d'exploitation »).
- En revanche, la réglementation fédérale d'exécution (OAS et directive) limite l'octroi de subventions à certaines formes d'amélioration foncière. Partant, **toutes ne donnent pas forcément lieu à subvention fédérale.**
- Le droit cantonal renvoie notamment aux cas d'améliorations foncières admis par la Confédération et retenus dans l'OAS.
- Il peut en outre octroyer des subventions dans des situations où le droit fédéral n'entre pas en matière.

76. Il s'ensuit que sont des améliorations foncières bénéficiant de subventions les mesures qui améliorent la structure du sol et/ou le régime hydrique du sol. Ainsi :

- Les mesures d'amélioration de la **structure du sol**, par l'apport de matériaux terreux, constituent indéniablement des mesures qui améliorent la structure du sol ; elles entraînent fréquemment un ameublissement du sol. Elles peuvent donc bénéficier de subventions.
- Les mesures de **modifications ou de remodelage de terrain** bénéficieront de subventions si elles améliorent la structure du sol et / ou son régime hydrique.

D. L'analyse des deux mesures du cas d'espèce

(a) L'apport de matériaux terreux sur une parcelle agricole

i) Introduction

77. Nous avons présenté ci-devant la mesure consistant à améliorer la structure du sol par l'apport de matériaux terreux (Horizons A et B) (N 24).
78. Il nous faut déterminer **si cette mesure peut être qualifiée d'amélioration foncière**. Pour ce faire, elle doit répondre à l'un des buts fixés à l'art. 2 LAF, soit, concrètement, à l'objectif relatif à l'accroissement du rendement du sol.

ii) L'objectif relatif à l'accroissement du rendement du sol

79. Selon l'art. 2 al. 1 LAF (cf. art. 77 aLAgr), les améliorations foncières peuvent notamment tendre à :

maintenir ou accroître le rendement <du sol>...

80. Cet objectif permet de choisir des mesures qui tendent « à la bonification du sol et au maintien de sa productivité » (FF 1951 I 246). Il cherche à augmenter le rendement des cultures agricoles et à faciliter l'exploitation du sol. Il est intrinsèquement lié au maintien, respectivement à l'accroissement de la **fertilité** du sol.
81. Cet objectif est décrit de manière générale. Ses concrétisations ne sont pas définitivement arrêtées, car de nombreuses mesures peuvent entrer dans son champ d'application, qui reste large.
82. On retrouve cet objectif dans le plan directeur (version 6.11.2017, fiche relative aux améliorations foncières ; Section C / T302, p. 1), qui fait toutefois référence uniquement à la **réhabilitation des sols dégradés**, réhabilitation qui se fait par l'amélioration des terres cultivées et de la fertilité du sol :

Réhabiliter les sols dégradés (améliorations des terres cultivées et de la fertilité)

iii) Les mesures accroissant le rendement du sol

83. Le plan directeur cantonal (version 6.11.2017, fiche relative aux améliorations foncières ; Section C / T302) mentionne, comme exemple d'améliorations foncières dans le domaine du génie rural, **l'amélioration des sols agricoles**. Cette amélioration peut se faire (p. 4) :
- Par la réhabilitation des sols dégradés ;
 - Par l'amélioration des terres cultivées ;
 - Par l'amélioration de la fertilité du sol.

La formulation est la suivante :

Les améliorations foncières comprennent ... les mesures de génie rural (« Tiefbau »), notamment ... l'amélioration des sols agricoles (réhabilitation des sols dégradés, améliorations des terres cultivés et de la fertilité du sol)...

L'amélioration des sols agricoles apparaît ainsi comme étant une mesure qui **permet d'accroître le rendement** du sol.

84. Il n'est toutefois pas clair si l'amélioration des sols agricoles ne concerne que des sols dégradés, comme le laisse entendre l'objectif figurant à la page 1 (N 82), ou si elle peut tendre, de façon générale, à l'amélioration de la **fertilité d'un sol non dégradé**, comme le laisse également entendre le rapport de la fiche sur les améliorations foncières (N 83).

A cet égard, une directive vaudoise précise que tous les sols ne sont pas susceptibles d'être améliorés par remblayage. Ainsi, les sols dont la fertilité est « typique pour leur station » (cf. art. 2 let. a OSol) ne seraient pas aptes à ce type d'aménagements, alors que les sols « dégradés » (fertilité atteinte et dont la cause est anthropogène) le seraient (A18).

Toutefois, à notre avis, rien ne s'oppose à améliorer la fertilité du sol, même si ce dernier ne doit pas être considéré comme étant un sol dégradé. La référence à l'art. 2 al. 1 let. a OSol, figurant dans la directive vaudoise, n'est pas suffisante. Rappelons en effet que l'objectif est de maintenir ou d'accroître le rendement du sol, objectif qui n'est pas limité aux sols dégradés. De plus, comme on le constatera ci-après, l'OAS permet d'octroyer des subventions pour des mesures qui améliorent la structure du sol, sans qu'il ne soit question de sols dégradés.

85. L'OAS donne également des indications sur les mesures qui peuvent accroître le rendement du sol, au sens de l'art. 2 al. 1 LAF. Ainsi, selon l'art. 14 al. 1 let. c OAS, bénéficient de contributions fédérales les mesures qui améliorent le régime hydrique du sol et celles qui améliorent la structure du sol (N 64) :

- Les **mesures qui maintiennent et améliorent le régime hydrique du sol** sont tout d'abord des mesures de drainage, car les sols drainés préservent et améliorent les surfaces d'assolement ; ils sont faciles à exploiter à l'aide de machines et contribuent dès lors à baisser les coûts de production de l'exploitation agricole ; dans les superficies irriguées, ils aident à diminuer la salinisation des sols⁶. Il s'agit également de fossés de drainage, d'évacuation, de collecteurs, d'aspirateurs d'eau, de tranchée drainante, etc.
- Les **mesures qui améliorent la structure du sol** ont pour but de favoriser la croissance optimale des plantes cultivées. Il s'agit notamment de

⁶ <http://www.wikimelio.ch/doku.php?id=fr:300:330:334>

mesures de décompactage, d'ameublissement du sol ou de fertilisation de fond⁷.

Ces mesures, soit celles qui améliorent le régime hydrique du sol et celles qui améliorent la structure du sol, constituent des mesures qui **permettent d'accroître le rendement** du sol.

86. Le plan directeur cantonal précise que la réhabilitation des sols dégradés est réalisée notamment par **l'apport de matériaux terreux** (p. 2) :

Encourager la réhabilitation de sols dégradés notamment à l'aide des matériaux terreux non pollués.

Il s'ensuit qu'une mesure tendant à améliorer la qualité du sol agricole, par exemple par l'amenée de terres nouvelles (ce qui permet notamment d'ameublir le sol ; cf. N 68), constitue clairement une amélioration foncière.

iv) En l'espèce

87. L'apport de matériaux terreux sur une parcelle agricole est une amélioration foncière si la mesure contribue à maintenir ou à accroître le rendement d'un sol destiné à l'agriculture (art. 2 LAF ; N 38 sv.). Cette mesure doit permettre l'amélioration de sols agricoles (cf. plan directeur cantonal ; N 80). Elle doit ainsi permettre :

- De réhabiliter des sols dégradés. En particulier, l'apport de matériaux terreux non pollués permet d'améliorer leur fertilité ;
- D'améliorer des terres cultivées ; ou
- D'améliorer la fertilité du sol.

88. Cette mesure rentre dans le champ d'application de l'art. 168 LAF (N 53).
89. Cette mesure est sujette à subvention, puisqu'elle contribue à accroître le rendement d'un sol et, partant, améliore les bases d'exploitation (art. 87 LAgr ; N 63). Plus particulièrement, elle améliore la structure du sol (art. 14 OAS ; N 64).
90. L'apport peut provenir des terres excavées d'un chantier, à l'occasion duquel une valorisation des matériaux terreux est réalisée.

⁷ Cf. https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/volkswirtschafts-und-gesundheitsdirektion/landw-zentrum-ebenrain/files/melioration/mel-mass-wasserhaushalt.pdf/@download/file/mel_mass_wasserhaushalt.pdf

(b) Les modifications ou le remodelage de terrains avec des matériaux d'excavation

i) Introduction

91. Nous avons présenté ci-devant la seconde mesure qui nous intéresse en l'espèce, soit les mesures de modifications ou de remodelage de terrain, avec apport de matériaux d'excavation (Horizon C), puis ajout en surface de matériaux terreux (Horizons A et B). Il s'agit par exemple du remblayage ou du comblement de cuvettes.

Il nous faut déterminer **si cette mesure peut être qualifiée d'amélioration foncière**. Pour ce faire, elle doit répondre à l'un des buts fixés à l'art. 2 LAF. Nous examinerons ci-après le sens à donner à l'objectif de faciliter l'exploitation du sol.

ii) L'objectif de faciliter l'exploitation du sol

92. Selon l'art. 2 al. 1 LAF (cf. art. 77 aLAg), les améliorations foncières peuvent notamment tendre à :

faciliter l'exploitation <du sol>...

93. Cet objectif est également décrit de façon générale. Il permet d'inclure, dans la notion d'améliorations foncières, toute une série de mesures concrètes, pour autant qu'elles soient « de nature à <...> **faciliter l'exploitation** » du sol (FF 1951 I 246).

94. Dans le plan directeur cantonal, la fiche relative aux améliorations foncières (version 6.11.2017, Section C / T302, p. 1) contient un objectif comparable :

Améliorer les bases d'exploitation de façon à diminuer les frais de production, que ce soit au niveau des bâtiments, de la propriété foncière ou des infrastructures.

Le plan directeur en a déduit divers principes, qui figurent aux pages 1 et 2 du plan directeur cantonal.

iii) Les mesures tendant à faciliter l'exploitation du sol

95. Sont des mesures tendant à faciliter l'exploitation du sol celles qui concernent « les constructions agricoles » (FF 1951 I 247). Ces mesures ne sont pas pertinentes pour le cas d'espèce. Le plan directeur mentionne d'autres mesures, non pertinentes également.
96. Les **mesures de modifications ou de remodelage de terrain**, comme des comblements sur des aires agricoles, ne sont toutefois pas mentionnées dans le plan directeur cantonal dans la fiche relative aux améliorations foncières. Aucun de ses principes n'y fait mention.

97. En revanche, la fiche relative à la gestion des déchets traite des **modifications de terrain** qui peuvent être autorisées notamment dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières (Plan directeur, fiche T413, p. 2)⁸ :

- *Réhabilitation d'un sol dégradé, lorsqu'il n'existe pas d'autres moyens d'amélioration ;*
- *Aménagements dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières ;*
- *Aménagements permettant de diminuer un obstacle artificiel particulièrement dérangerant pour l'exploitation agricole.*

La fiche relative à la protection des sols (Section C /T409) prévoit également la possibilité de reconstituer des horizons A et B dans le cadre de modifications de terrain :

- *pour des cas de réhabilitation d'un sol dégradé, lorsqu'il n'existe pas d'autres moyens d'amélioration ;*
- *pour des aménagements dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières ;*
- *pour des aménagements permettant de diminuer un obstacle artificiel particulièrement dérangerant pour l'exploitation agricole⁹.*

98. Autrement dit, un projet d'améliorations foncières peut prévoir, comme aménagement, une modification de terrain. En effet, les améliorations foncières doivent recevoir un sens global et relativement large et inclure toutes les mesures qui sont de nature à faciliter l'exploitation du sol (N 55). Partant, une modification de terrain **devrait ainsi pouvoir être qualifiée d'améliorations foncières**, quand bien même cette mesure ne figure pas expressément dans la fiche du plan directeur cantonal relative aux améliorations foncières (N 96). Il conviendra ci-après de préciser cette affirmation.
99. L'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (Ordonnance sur les déchets, OLED ; RS 814.600) ne s'oppose pas à l'utilisation de matériaux d'excavation pour remblayer un terrain. En effet, l'art. 19 al. 1 let. d OLED prévoit notamment que :

⁸ L'ancien plan directeur prévoyait des cas de figure comparables (Fiche Gestion des déchets, 17.11.2008, R p. 3), puisqu'il retenait que les modifications de terrains étaient justifiées dans les cas suivants :

- *Aménagements dans le cadre d'améliorations foncières ou de constructions rurales conformes à la zone, p. ex. fosses à purin: dans ces cas, des aménagements mineurs justifiés peuvent être autorisés simultanément à l'autorisation de construire pour l'objet principal;*
- *Autres remblayages/modifications de terrain justifiés : en raison de conditions topographiques locales particulières (dépressions, pentes marquées, accumulations temporaires d'eau, etc.), l'exploitation de certains terrains peut s'avérer difficile, notamment pour l'utilisation de machines.*

⁹ La distinction entre les cas 1 et 3 et le cas 2 n'est pas claire. En effet, nous sommes d'avis qu'ils peuvent tous être qualifiés d'améliorations foncières, de sorte qu'ils rentreraient tous les trois dans le champ d'application du cas 2.

1 Les <matériaux d'excavation et de percement non pollués> doivent autant que possible être valorisés intégralement comme suit :
c. pour le comblement de sites de prélèvement de matériaux, ou
d. pour des modifications de terrain autorisées.

iv) En l'espèce

100. Des modifications de terrain (ou remodelage de terrain), dans l'objectif par exemple de rendre un terrain plat et uniforme ou de remblayer une cuvette, constituent des améliorations foncières si elles permettent :

- D'une part, **d'accroître le rendement** du sol (N 79), soit en améliorant la structure du sol, soit en améliorant son régime hydrique (cf. art. 14 al. 1 let. c OAS) (N 85) et
- D'autre part, de **faciliter l'exploitation** du sol (N 92), en modifiant la topographie.

Globalement, une telle modification de terrain améliorera la fertilité du sol. Dans un tel cas de figure, elle pourra être considérée comme nécessaire sur le plan agricole.

101. En revanche, la mesure de modification ou de remodelage de terrain (modification de la seule topographie) qui poursuit comme simple objectif celui de **faciliter l'exploitation du sol** (simple amélioration de l'exploitation ; art. 2 LAF ; N 92) sera plus difficilement qualifiée d'amélioration foncière. En effet, toute opération de modification ou de remodelage de terrain, quand bien même elle facilite l'exploitation du sol, ne saurait être qualifiée d'amélioration foncière. La modification d'un sol naturel en zone agricole ne peut être justifiée, donc autorisée, qu'aux conditions suivantes :

- Elle doit être **nécessaire** pour l'exploitation agricole d'une surface ou pour l'augmentation de la fertilité du sol. La question déterminante à laquelle il faut répondre est celle de la réelle nécessité sur le plan agricole du projet envisagé.
- La nécessité des travaux pour faciliter l'exploitation du sol, par exemple le remblayage de cuvettes, doit être **manifeste** ; il faut en établir la preuve (cf. A11 p. 77). Des opérations de remblayage de modeste envergure à but agricole rempliront de telles conditions.
- Une optimisation de **l'exploitation mécanisée** à elle seule n'est pas un motif suffisant¹⁰.

102. La limite ne peut pas être tracée de façon schématique, car elle dépend, à chaque fois, des circonstances du cas d'espèce. Il ne nous appartient pas de répondre à cette question, puisqu'il s'agit d'une question d'ordre technique.

¹⁰ TF 1C_397/2007 et 1C_427/2007 du 27 mai 2008 ; cf. ég. VLP-ASPAN, INFORUM n°5/o8.

103. En conséquence et au vu de ce qui précède, les mesures de modifications ou de remodelage de terrain, par l'apport de matériaux d'excavation, constituent des améliorations foncières, pour autant qu'elles répondent aux objectifs fixés dans la loi, à savoir faciliter l'exploitation du sol agricole, et aux conditions arrêtées ci-devant.
104. On rappelle que l'OAS ne fait pas référence aux modifications de terrain. La question de savoir si elles peuvent bénéficier de subventions reste ici ouverte (cf. notamment N 71 et 76).

(c) Le respect des exigences de l'OSol

105. Pour être considérées comme des améliorations foncières, les mesures doivent être exécutées dans des conditions qui **respectent la protection des sols**, soit notamment les art. 6 et 7 OSol.

106. L'art. 6 al. 1 OSol prévoit ce qui suit :

1 Quiconque construit une installation, exploite un sol ou l'occupe d'une autre manière doit, en tenant compte des caractéristiques physiques du sol et de son état d'humidité, choisir et utiliser des véhicules, des machines et des outils de manière à prévenir les compactations et les autres modifications de la structure des sols qui pourraient menacer la fertilité du sol à long terme.

107. L'art. 7 OSol traite spécifiquement du maniement des matériaux terreux issus du décapage du sol :

1 Quiconque décape un sol doit procéder de telle façon que le sol puisse être réutilisé en tant que tel; en particulier, la couche supérieure du sol et la couche sous-jacente du sol seront décapées et entreposées séparément.

2 Si des matériaux terreux issus du décapage de la couche supérieure et de la couche sous-jacente du sol sont utilisés pour reconstituer un sol (p. ex. en vue de la remise en état ou du remodelage d'un terrain), ils doivent être mis en place de sorte que:

a. la fertilité du sol en place et celle du sol reconstitué ou intégré ne soient que provisoirement perturbées par des atteintes physiques;

b. le sol en place ne subisse pas d'atteintes chimiques et biologiques supplémentaires.

108. Dans la réponse du Conseil d'Etat (A2 p. 4), il est indiqué qu'« un **obstacle naturel** ne justifie pas une modification de terrain ». Au vu de ce qui précède, il n'est pas certain que cette affirmation soit correcte ; à tout le moins, elle n'est pas suffisamment documentée.

E. L'obligation d'obtenir une autorisation

(a) Les bases légales

i) L'art. 22 LAT

109. Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Les notions de « construction » et d'« installation » sont des notions juridiques indéterminées que la jurisprudence du Tribunal fédéral a précisées à plusieurs reprises. Il s'agit des aménagements qui remplissent les **quatre conditions** cumulatives suivantes¹¹ :

- Les aménagements doivent être **durables**. Sont donc exclus les constructions provisoires, soit celles qui, en raison de leur mode de réalisation, ne se prêtent pas à une utilisation durable et qui peuvent être enlevées, à l'échéance prévue, sans frais excessifs. Leur existence doit être limitée dans le temps de manière certaine et non pas dépendre de circonstances imprévisibles. Ces cas sont rares (A14, n° 491). Selon la jurisprudence, un dépôt de matériel d'excavation aménagé pour une durée supérieure à trois mois n'a pas de caractère provisoire (TC BE du 27. 1. 1989, in JAB 1989, p. 158).
- Ils doivent être **créés** par la main de l'homme ;
- Ils doivent être **fixés** au sol ;
- Ils doivent avoir une **incidence** sur l'aménagement du territoire, sur l'affectation du sol. Ce dernier critère peut se manifester alternativement ou cumulativement de trois manières :
 - par l'impact **esthétique** sur le paysage ; les aménagements modifient l'espace extérieur de manière importante. Tel est le cas des modifications de terrain, pour autant qu'elles soient importantes (aménagement d'un terrain de golf ; remblayage pour une place de parc) ;
 - par les effets sur **l'équipement** ; les aménagements chargent l'infrastructure d'équipement ;
 - par l'atteinte à **l'environnement**, compris dans un sens large.

110. Les constructions et les installations sont traitées de la même manière, de sorte qu'il n'est pas toujours nécessaire de déterminer si un projet constitue l'une ou l'autre (A14 n° 492). Le droit fédéral assujetti à autorisation la création et la transformation des constructions et des installations. Par création, il faut entendre une construction (ou installation) nouvelle sur un terrain jusque-là non bâti.

¹¹ ATF 123 II 256 c. 3, JdT 1998 I 449 ; ATF 118 Ib 49 c. 2, JdT 1994 I 434 ; ATF 120 Ib 379 c. 3c, JdT 1996 I 449.

111. L'obligation d'obtenir un permis s'applique aussi bien dans la zone à bâtir qu'à l'extérieur de celle-ci ; elle concerne toutes les autorisations de construire, ordinaires ou extraordinaires (A14 n°488).

ii) Les règles cantonales

112. Le droit cantonal peut définir plus largement que le droit fédéral les objets soumis à autorisation. Le droit cantonal ne peut cependant pas restreindre la notion de construction ou d'installation soumise à autorisation, telle qu'elle est définie dans le droit fédéral. La notion de « construction » relevant du droit fédéral, les cantons ne peuvent donc pas se montrer moins sévère¹².

113. La LATeC définit, à l'art. 135 al. 1 et 2, quels sont les objets soumis à permis de construire :

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

114. Le ReLATeC liste de manière plus précise les objets soumis à permis de construire. Entrent en considération les **remblais, déblais et modifications** de la configuration du sol. Ils font l'objet des art. 84, 85 et 155 ReLATeC.

iii) L'obligation d'établir une étude d'impact sur l'environnement

115. L'art. 10a al. 2 LPE relate que les **installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement**, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne peut probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site, doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (étude d'impact). Ces installations soumises à étude d'impact correspondent à celles définies en annexe à l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988, conformément au renvoi de son art. 1.

116. Le chiffre 80.1 de l'annexe est formulé comme suit :

Améliorations foncières intégrales:

a. améliorations foncières intégrales de plus de 400 ha

¹² ATF 119 Ib 444 consid. 2c, Cerniat, JdT 1995 I 449 ; 118 Ib 49 c. 2a, Ueberstorf, JdT 1994 I 434 ; 113 Ib 315 consid. 2b, Unterägeri, JdT 1989 I 456; TC GE 61/2011, c. 5a.

b. améliorations foncières intégrales avec irrigation ou drainage de terres agricoles d'une superficie supérieure à 20 ha, ou modifications de terrain supérieures à 5 ha

c. projets généraux de desserte agricole concernant une zone supérieure à 400 ha

117. La réglementation fédérale retient, comme cas requérant une étude d'impact, les **améliorations foncières intégrales**, c'est-à-dire :

- Les améliorations foncières intégrales de plus de 400 ha de terrain ;
- Les améliorations foncières intégrales accompagnées de mesures techniques à des fins agricoles, telles l'irrigation ou le drainage de terres agricoles d'une superficie supérieure à 20 ha (soit 200'000 m²) ;
- Les améliorations foncières intégrales accompagnées de modifications de terrain supérieures à 5 ha (soit 50'000 m²) ;
- Les projets généraux de desserte agricole concernant une zone supérieure à 400 ha.

118. La réglementation ne vise donc que les améliorations foncières intégrales, soit les améliorations qui **intègrent une activité de remembrement** (N 48 ss). A priori, une amélioration foncière qui n'impliquerait pas une activité de remembrement ne devrait pas nécessiter une étude d'impact. L'annexe 3 de l'ordonnance du 2 juillet 2002 sur les études d'impact du canton de Fribourg (OEIEP ; RSF 810.15) le confirme expressément (« remaniements parcellaires ... »).

119. Cette solution est **surprenante**, car nous doutons, vu les surfaces en question, que l'activité de remembrement soit le critère déterminant pour décider d'effectuer ou non une étude d'impact. Bien au contraire, ce sont, selon nous, les questions d'irrigation, de drainage ou de modifications de terrain qui doivent faire l'objet de l'étude d'impact.

(b) Le régime spécifique applicable aux modifications de terrain

i) Introduction

120. Un **remblai ou un déblai** constituent des modifications de terrain (A15 p. III/2) :

- Un remblai est un ouvrage, exécuté par l'apport de terres pour combler un creux (combler une fouille) ou pour élever plus haut un terrain (surélever le profil d'un terrain).
- Un déblai est un ouvrage, exécuté par l'enlèvement de terres pour niveler le sol ou pour l'abaisser.

ii) Selon le droit fédéral

121. Selon la jurisprudence fédérale, les modifications de terrains sont soumises à autorisation à certaines conditions, :

Selon l'art. 22 al. 1 LAT, les « constructions » et « installations » sont soumises à autorisation. Rentrent également dans cette notion les modifications de terrain, dans la mesure où elles sont importantes. Le TF l'a déjà relevé à propos des gravières et des glaisières (ATF 112 Ib 28 et 108 Ib 336, JdT 1988 I 431 et 1984 I 531), des remblais pour une place de parc pour véhicules automobiles ou pour une piste de motocross. Les auteurs partagent cet avis en général (cf. notamment DFJP/OAT, Etude sur la LAT, Berne 1981, n. 7 ad art. 22). Pour trancher la question, il ne faut pas se fonder uniquement sur les modifications de terrain effectuées par déblais, remblais, etc. Il s'agit plutôt de l'emprise territoriale du projet dans son ensemble. La procédure d'autorisation de construire doit donner à l'autorité la possibilité d'examiner le projet – avant son exécution – sous l'angle de sa compatibilité avec le plan d'affectation et avec les dispositions légales qui régissent la matière. Pour décider si une construction ou une installation est suffisamment importante pour être soumise à la procédure de l'autorisation, le critère déterminant est de savoir si son emprise sur le territoire est telle qu'il faille reconnaître à la collectivité publique ou aux voisins un intérêt à ce qu'un contrôle préalable se fasse. Le TF a récemment reconnu que tel était le cas pour une installation de ski nautique (ATF 114 Ib 87, JdT 1990 I 517)¹³.

Une autorisation est ainsi nécessaire non seulement pour les constructions proprement dites, mais aussi pour les simples modifications du terrain, si elles sont importantes, telles que l'exploitation d'une gravière, l'aménagement d'un terrain de golf ou le remblai d'une place de dépôt. La modification du terrain par nivellement, excavation ou comblement n'est d'ailleurs pas seule déterminante pour l'assujettissement à la procédure d'autorisation ; celui-ci dépend surtout de l'importance globale du projet, du point de vue de l'aménagement du territoire. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux diverses réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, cet aménagement entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a p. 227; voir aussi ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259, 120 Ib 379 consid. 3c p. 383)¹⁴.

122. Il s'ensuit qu'un remblai, déblai et autre modification de la configuration du sol ne nécessite pas de permis de construire s'ils ne sont **pas importants**.

iii) Selon le droit cantonal

123. L'art. 84 ReLATeC prévoit la **procédure ordinaire** pour les ouvrages tels que les remblais et déblais ainsi que pour les modifications sensibles de la configuration du sol :

¹³ ATF 114 Ib 312, JdT 1990 I 471 (Camenzind).

¹⁴ TF 1A.77/2003 du 18 juillet 2003.

f) les ouvrages de génie civil tels que remblais, déblais, murs de soutènement d'une hauteur de plus de 1,20 m par rapport au terrain naturel, <...>;
i) toute installation et tous travaux de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol ou l'aspect d'un paysage, d'un lieu ou d'un quartier, sous réserve de l'article 85 al. 1 let. a;

124. L'art. 85 ReLATEC autorise de recourir à la **procédure simplifiée** lorsque le déblai ou le remblai est limité dans ses dimensions :

g) les déblais et remblais d'une hauteur maximale de 1,20 m par rapport au terrain naturel et dont la surface n'excède pas 500 m² ;

Par exemple, un remblai d'une hauteur de 1 m et d'une surface de 300 m² sera soumis à la procédure simplifiée (art. 85 al. 1 let. g ReLATEC).

125. L'art 87 ReLATEC **dispense de permis** certains objets, mais aucun ne vise les cas d'espèce. Le droit cantonal soumet toutes les formes de déblais et de remblais à autorisation, indépendamment de sa surface, de son épaisseur ou de son volume (cpr. A16 p. 1 ; A11 p. 77). Il ne prévoit pas de cas de dispense de permis pour de tels objets. Il est donc plus sévère que le droit fédéral, qui se limite à soumettre à permis de construire les modifications de terrains si elles sont importantes.

(c) En conclusion

126. Toute mesure qui tend à **modifier ou remodeler le terrain**, par un apport de matériaux d'excavation, puis l'ajout en surface de matériaux terreux (N 27 ss), est, selon nous, à qualifier de déblai, respectivement de remblai (N 120). Une autorisation est ainsi nécessaire.
127. S'agissant de la mesure qui consiste uniquement à **améliorer la structure du sol** par l'apport de matériaux terreux (N 25 ss), se pose la question de savoir si elle doit également être qualifiée de remblai. A priori, tout apport de matériaux terreux devrait entraîner la création d'une forme de remblai, en ce sens que le profil du terrain est surélevé (même de manière réduite). Sous cet aspect, une procédure d'autorisation devra être engagée (N 123 ss). De plus, l'apport de matériaux terreux réalisé pour améliorer la structure du sol constitue une atteinte à l'environnement, soit une atteinte portée au sol existant, de sorte qu'un contrôle est justifié. Une autorisation est ainsi justifiée (N 109).
128. Dans ces deux cas de figure, il conviendra d'appliquer soit une procédure **simplifiée**, soit une procédure **ordinaire**. Le droit cantonal ne connaît pas la possibilité de dispenser de permis les cas bagatelles.
129. Le SAgri souhaiterait **dispenser d'autorisation** les cas mentionnés à l'art. 85 al. 1 let. g ReLATEC, afin qu'ils entrent dans la catégorie des objets dispensés de permis (au sens de l'art. 87 ReLATEC). L'objectif d'un tel changement serait d'alléger les procédures et de donner une meilleure dynamique pour résoudre pragmatiquement de petits dossiers. Une modification du règlement,

respectivement de la LAF, serait nécessaire. Elle pourrait s'inspirer des solutions existantes dans les autres cantons (voir à ce sujet A1 p. 33 sv.).

130. A notre avis, ce faisant, il existe un risque non négligeable **d'abus** et de non-respect de la réglementation. En effet, les modifications ou remodelages de terrains, situés en zone agricole, sont soumis à des conditions strictes, dont le respect doit être garanti (N 101). Sans procédure de contrôle ou avec uniquement une procédure d'avis, il est à craindre que l'on procède à des modifications de terrain dans le seul but d'éliminer des matériaux terreux ou des matériaux d'excavation, ce qui n'est pas admis (N 145).

F. L'obligation spéciale de planifier

(a) *Les exigences du droit fédéral*

131. Certains **travaux, au vu de leur dimension ou leurs incidences** sur la planification locale ou l'environnement, ne peuvent être appréhendés correctement que dans le cadre d'un processus plus large de planification et ne peuvent pas être admis sur la seule base d'une autorisation spéciale. L'obligation spéciale de planifier concerne des objets ou des activités déterminées, à localiser dans l'espace, et qui, actuellement ou potentiellement, provoquent des conflits d'utilisation accrus et requièrent pour cette raison des mesures intégrant les valeurs fondamentales et leur coordination. Les exemples fréquemment cités sont les routes, gravières, centres commerciaux, terrains de golf, champs d'aviation, etc. Alors même que leur implantation peut n'occuper qu'une petite surface, leurs effets sur l'organisation du territoire, l'équipement et l'environnement s'étendent au-delà de ces limites et ne peuvent être pris en compte que dans une procédure qui permette un examen complet, respectivement une pesée des intérêts, de l'ensemble de la situation.
132. Il s'agit ici de respecter l'obligation de planifier ancrée à l'art. 2 LAT impliquant l'élaboration d'un plan d'aménagement – en principe un plan d'affectation spécial – pour tout projet ayant des effets importants sur l'organisation du territoire (A17 ch. 12). De tels projets doivent être étudiés dans le cadre d'une procédure uniforme permettant de peser et de coordonner tous les intérêts en présence ainsi que de respecter les droits démocratiques (art. 1 à 4 LAT).
133. Dans le canton de Vaud, la directive de la DGE relative aux remblais, terrassements et remodelages de terrains ne prévoit pas de procédure de planification particulière, même à partir de 50'000 m³ de matériaux apportés (A18 p. 5). En revanche, la directive du Service cantonal vaudois de l'aménagement du territoire, de 2004, retient qu'au-delà de 30'000-50'000 m³, la nécessité d'une mesure de planification spéciale est en général présumée (A16 p. 2).
134. La question de savoir la création d'un remblai nécessite une procédure de planification doit s'apprécier de cas en cas, en fonction des caractéristiques du projet et de ses incidences.

(b) Les exigences spécifiques du droit cantonal

i) L'exploitation de matériaux

135. Dans le chapitre relatif à l'exploitation des matériaux (art. 154 ss LATeC), l'art. 155 al. 1 let. d LATeC prévoit la nécessité d'obtenir une **autorisation spéciale d'exploiter de la DAEC** pour des décharges et remblais de plus de 20'000 m³ :

Sont soumis à une autorisation d'exploitation délivrée par la Direction lors de la procédure ordinaire de permis de construire :

...

d) les décharges et les remblais de plus de 20'000 m³.

136. Outre une autorisation d'exploiter, les décharges et les remblais de plus de 20'000 m³ doivent également faire l'objet d'une procédure de planification, menée de façon coordonnée (mise à l'enquête publique et décisions rendues et notifiées simultanément), conformément à l'art. 154 LATeC qui parle de « conditions préalables » :

¹ La création d'une nouvelle zone d'exploitation de matériaux et de décharges ou la modification d'une telle zone est subordonnée au dépôt simultané d'un permis de construire.

Le volume fixé pour les remblais est de 20'000 m³, quantité à partir de laquelle une procédure de planification est donc nécessaire¹⁵. Il s'ensuit qu'un remblai de plus de 20'000 m³ doit obtenir une autorisation spéciale de la DAEC, assortie d'une procédure de planification, avec création d'une zone spécifique¹⁶.

ii) La portée de l'art. 155 al. 1 let. d LATeC

137. La question de savoir si la création d'un remblai, réalisé dans le cadre d'une amélioration foncière, doit respecter cette procédure de planification et d'autorisation spéciale n'est pas simple.

Interprétation littérale

138. On constate que le texte légal n'est pas clair. On pourrait en effet penser, de prime abord, que l'art. 155 al. 1 let. d LATeC vise **tous les remblais** de plus de 20'000 m³, y compris ceux réalisés dans le cadre d'une amélioration foncière. Toutefois,

¹⁵ Le projet de la LATeC fixait le montant à hauteur de 2'000 m³. Il se fondait sur une jurisprudence grisonne, reprise dans la RFJ 1992 p. 333 en ces termes : « Ainsi, certains tribunaux ont même été jusqu'à exiger l'établissement d'une planification pour une décharge exploitant un volume de 2'000 m³ et refuser la voie de la procédure simplifiée de l'art. 24 LAT (cf. Praxis des Kantons Graubünden PVG 1988, p. 73) ».

¹⁶ Julien (A1) l'avait affirmé dans son rapport (sans faire toutefois de référence à des bases légales), en indiquant qu'un remblai supérieur à 20'000 m³ devrait faire l'objet d'une procédure de modification du plan d'aménagement local en vue d'un changement d'affectation en zone spéciale (art. 18 LAT).

une analyse complémentaire permet d'aboutir à la conclusion que tel n'est pas le cas.

Interprétation historique

139. Selon le message n° 43 relatif au projet de LATEC¹⁷, la notion de remblai vise les remblais de site d'exploitation (p. 17), l'idée étant de leur conférer un caractère **public** (cf. art. 163 LATEC)¹⁸.
140. L'ancien plan directeur cantonal (version 17.11.2008) distinguait clairement entre « Modifications de terrains » et « Décharges contrôlées pour matériaux inertes restreintes aux matériaux d'excavation propres (DCMI-ME) » (R p. 3 et p. 5), dont un volume minimal de 20'000 m³ a été défini « afin d'éviter la multiplication de petits remblais ».
141. Il s'ensuit que l'art. 155 LATEC ne visait pas les remblais créés dans le cadre d'améliorations foncières qui ont, pour l'essentiel, un caractère privé, mais les (anciennes) **DCMI-ME**, à l'occasion desquelles des remblais pouvait être créés.

Interprétation systématique

142. Le Plan directeur cantonal (Fiche T413 – Gestion des déchets) **distingue** notamment, parmi ses principes, entre les « **décharges** de type A (matériaux d'excavation non pollués) » et les « **modifications** de terrain » (p. 1 et 2).
143. Les **décharges de type A** constituent une installation d'élimination des déchets pour le stockage définitif de matériaux d'excavation non pollués (art. 3 let. g OLED) ; elles sont régies par l'art. 35 al. 1 let. a OLED :

*¹ Il est permis d'aménager et d'exploiter les types de décharges suivants :
a. type A, pour les déchets selon l'annexe 5, ch. 1;*

Et par le ch. 1 de l'annexe 5 qui prévoit :

*Dans les décharges et les compartiments de type A, il est permis de stocker définitivement les déchets suivants, à condition qu'ils ne soient pas pollués par d'autres déchets:
a. les matériaux d'excavation et de percement qui satisfont aux exigences de l'annexe 3, ch. 1, pour autant que les fractions valorisables aient été retirées au préalable;
b. ...*

¹⁷ Message No 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC).

¹⁸ Le message indique également ce qui suit : « A préciser que la solution du caractère public du remblayage implique que les exploitants et exploitantes édictent un règlement d'exploitation qui permet de connaître les horaires, les tarifs appliqués. » (p. 31).

c. les matériaux terreux issus du décapage de la couche supérieure et de la couche sous-jacente du sol lorsqu'ils ne dépassent pas les valeurs indicatives selon les annexes 1 et 2 de l'OSol;

144. Le plan directeur précise que de telles décharges doivent disposer d'un volume minimal de 50'000 m³ (p. 1) ; que, « sans le principe du caractère public des remblais, la planification des sites de stockage définitifs, et en particulier leur répartition géographique, ne peut atteindre les objectifs visés » (p. 7) ; que « la particularité des décharges de type A est que les matériaux que l'on peut y éliminer sont les mêmes que ceux qui sont utilisés, comme valorisation, pour remblayer les sites d'extraction de matériaux » (p. 7).
145. En complément aux décharges de type A, le plan directeur régleme, comme indiqué ci-devant, les **modifications de terrain**. Les modifications de terrain doivent répondre à un besoin (p. 2 et p. 8). La création d'une modification de terrain en vue d'éliminer des matériaux terreux ou des matériaux d'excavation n'est pas admise (p. 2 et p. 8). Dans ce cas de figure, l'élimination doit se faire dans une décharge de type A et non par une modification de terrain, qui répond à d'autres objectifs (cf. N 97).
146. La modification de terrain est l'une des possibilités de **valorisation de matériaux** définies dans l'OLED (art. 19 al. 1 OLED) :

1 Les matériaux d'excavation et de percement satisfaisant aux exigences de l'annexe 3, ch. 1, (matériaux d'excavation et de percement non pollués) doivent autant que possible être valorisés intégralement comme suit:

- c. pour le comblement de sites de prélèvement de matériaux, ou*
d. pour des modifications de terrain autorisées.

Les matériaux d'excavation répondant aux exigences de l'annexe 3 ch. 1 OLED doivent prioritairement être valorisés conformément à l'art. 19 OLED, et, subsidiairement, être mis en décharges de type A¹⁹.

iii) Conclusion

147. L'art. 155 al. 1 let. d LATeC vise **les décharges et les remblais qui sont réalisés dans le cadre d'une décharge**, et non les remblais réalisés lors de « modifications de terrains » au sens du plan directeur cantonal. En d'autres termes, la création d'un remblai peut être qualifiée **soit de modification de terrain, soit de décharge** (auquel cas elle est soumise aux art. 154 ss LATeC).
148. C'est pourquoi, si la mesure peut être qualifiée d'amélioration foncière, elle ne doit pas être obtenir une autorisation spéciale de la DAEC et elle ne doit pas faire l'objet

¹⁹ A noter que les sites de prélèvement de matériaux où les matériaux d'excavation et de percement sont valorisés (au sens de l'art. 19 al. 1 let. c OLED) ne constituent pas des installations d'élimination des déchets (art. 3 let. g OLED), alors que les décharges le sont (art. 3 let. k OLED). On voit bien ici la distinction faite entre « valorisation de matériaux » et mise en décharge.

d'une planification fondée sur l'art. 154 LATeC. Si le remblai est important au vu de ses dimensions ou de ses incidences sur l'environnement, le secteur doit faire l'objet d'une obligation de planifier, fondée sur le droit fédéral.

G. Les règles de coordination

(a) La coordination selon la LATeC

149. Les améliorations foncières qui pourraient rentrer dans le champ d'application de l'art. 135 al. 1 ou 2 LATeC, car il s'agit d'une construction ou d'une installation au sens de cette disposition, devraient ainsi être soumises à permis de construire.
150. Toutefois, l'art. 135 al. 3 LATeC règle la coordination entre la procédure LATeC et la procédure LAF. Il prévoit que les **améliorations foncières ne sont pas soumises** à l'obligation de permis, c'est-à-dire aux art. 135 ss LATeC :

Obligation de permis

3 Ne sont pas soumises à l'obligation de permis les constructions et installations concernant notamment <...> les améliorations foncières approuvées conformément à la législation spéciale à la suite d'une procédure d'enquête et d'opposition. <...>

151. Nous avons clarifié ci-devant ce qu'est une amélioration foncière (N 36 ss). Partant, une procédure LATeC doit être suivie si la mesure prise ne constitue pas une amélioration foncière approuvée conformément à la législation spéciale. En revanche, aucune procédure LATeC ne doit être suivie pour les constructions ou installations qui portent sur des améliorations foncières, approuvées conformément à la législation spéciale.

(b) La coordination selon la LAF

152. La LAF contient trois dispositions de coordination.
153. Premièrement, l'art. 18a al. 1 et 2 LAF prévoit un régime de **coordination comparable** à celui retenu à l'art. 135 al. 3 LAT :

*1 Les projets d'améliorations foncières qui concernent des **constructions** sont mis à l'enquête conformément aux articles 16 et suivants. Au terme de la procédure d'enquête et d'opposition, ils sont approuvés par la Direction.*
2 Ils ne sont pas soumis aux procédures d'autorisation prévues par la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions et par la législation sur les routes.

*1 Die Bodenverbesserungsprojekte, die **Bauten** betreffen, werden nach den Artikeln 16 ff. aufgelegt. Nach Abschluss des Auflage- und Einspracheverfahrens werden sie von der Direktion genehmigt.*

2 Sie sind den in der Raumplanungs- und Baugesetzgebung und in der Strassengesetzgebung vorgesehenen Bewilligungsverfahren nicht unterstellt.

L'art. 18a al. 1 LAF exclut dès lors de la procédure LATeC les projets d'« améliorations foncières qui concernent des constructions ».

154. Deuxièmement, l'art. 18a al. 3 LAF précise que la LATeC continue de s'appliquer aux « **ouvrages du bâtiment** » :

*3 Les **ouvrages du bâtiment** sont soumis exclusivement à l'enquête publique et à l'obligation du permis de construire prévues par la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions.*

*3 Für **Hochbauten** ist jedoch lediglich eine öffentliche Auflage und eine Baubewilligung gemäss Raumplanungs- und Baugesetzgebung erforderlich.*

155. Troisièmement, l'art. 1 al. 3 LAF réserve l'application de la LAT pour les remembrements :

Le remembrement des terrains à bâtir est régi par la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, sous réserve de l'article 85 al. 3 de la présente loi.

156. Les notions utilisées, à savoir la notion de « **constructions** » (en allemand : « Bauten »), prévue à l'art. 18a al. 1 et 2 LAF, et celle de « **ouvrages du bâtiment** » (en allemand : « Hochbauten »), prévue à l'art. 18a al. 3 LAF, ne sont pas définies dans la LAF. Elles ne facilitent pas la compréhension du système légal, car elles sont étrangères aux notions utilisées dans la LAF, la LAT et la LATeC. Pour clarifier le sens et la portée à donner à l'art. 18a LAF, il convient de procéder à son interprétation selon les méthodes habituelles.

157. Nous commencerons par déterminer le sens à donner au terme « construction » figurant à l'art. 18a al. 1 et 2 LAF (N 158), puis nous définirons la portée de l'exception de l'art. 18a al. 3 LAF, à savoir le terme « ouvrages du bâtiment » (N 167), avant de clarifier la portée de la règle de coordination figurant à l'art. 18a al. 2 LAF (N 171).

(c) La notion « constructions » (art. 18a al. 1 et 2 LAF)

i) Interprétation littérale

158. La notion de « constructions » (« Bauten ») figurant à l'art. 18a al. 1 LAF, est difficile d'approche.
159. On note que l'on peut donner au terme « construction » une définition relativement large. Une construction est l'édifice même que l'on construit, lequel peut être un **bâtiment** (comme défini ci-devant) ou des **infrastructures** (A8).

ii) Interprétation systématique

160. La notion de « constructions » ne correspond pas aux notions utilisées à l'art. 2 LAF, qui fait référence aux **mesures** (« Massnahmen »), aux **ouvrages** (« Werke ») et aux **bâtiments ruraux** (« landwirtschaftlichen Hochbauten »), et non aux « constructions », pour définir les améliorations foncières :

Sont réputés améliorations foncières les mesures et les ouvrages, y compris les bâtiments ruraux,

Als Bodenverbesserungen gelten Massnahmen und Werke, einschliesslich der landwirtschaftlichen Hochbauten,

161. De son côté, l'art. 94 al. 1 L'Agr définit les améliorations foncières en se référant à la notion d'**ouvrages** (« Werke ») et **installations** (« Anlagen ») et non pas à la notion de « constructions » :

*a. les ouvrages et installations de génie rural;
b. la réorganisation de la propriété foncière et des rapports d'affermage.*

*a. Werke und Anlagen im Bereich des ländlichen Tiefbaus;
b. die Neuordnung des Grundeigentums und der Pachtverhältnisse.*

162. On retrouve la notion de construction dans la LAT et dans la LATeC. Dans ces lois, on utilise la notion de **construction** que l'on appoind immédiatement avec celle d'**installation**. Autrement dit, le concept de « constructions » est utilisé conjointement avec le terme d'« installation » pour désigner les objets qui doivent être soumis à permis de construire. Ainsi, selon l'art. 135 al. 1 LATeC :

*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.*

*Eine Bewilligung ist erforderlich für alle ... **Bauten und Anlagen**,*

iii) Interprétation téléologique

163. L'objectif de l'art. 18a al. 2 LAF est de clarifier le champ d'application de la LAF par rapport au champ d'application de la LATeC. Partant, cette disposition, qui utilise le terme de « constructions », doit être lue en relation avec celle figurant dans la LATeC, qui fait référence aux « constructions et installations » (N 149).

iv) Résultat

164. En tenant compte de ce qui précède, nous pouvons retenir que la notion de constructions (« Bauten ») doit être comprise dans un sens relativement large, comme incluant les installations (au sens de la L'Agr), les ouvrages (au sens de la

LAgr et la LAF) et les bâtiments ruraux (au sens de la LAF, respectivement de la LAgr), c'est-à-dire **toutes les constructions et installations qui nécessiteraient**, selon la LATeC et le ReLATeC, **l'octroi d'un permis de construire**.

(d) La notion « ouvrage du bâtiment » (art. 18a al. 3 LAF)

i) Interprétation littérale

165. De façon générale, on retient qu'un « bâtiment » est une construction immobilière, réalisée par intervention humaine, destinée d'une part à servir **d'abri**, c'est-à-dire à protéger des intempéries des personnes, des biens et des activités, d'autre part à manifester leur permanence comme fonction sociale, politique ou culturelle. Un bâtiment est un ouvrage d'un seul tenant composé de corps de bâtiments couvrant des espaces habitables lorsqu'il est d'une taille importante (A8).
166. Un bâtiment est un ouvrage de génie civil, mais tous les ouvrages de génie civil ne constituent pas des bâtiments (par exemple, route, barrages, égouts, etc.).

ii) Interprétation systématique

167. Le terme « ouvrages du bâtiment », figurant à l'art. 18a al. 3 LAF est traduit en allemand par « Hochbauten ». On trouve dans la loi :
- le terme « Hochbauten » à l'art. 2 al. 1 LAF, qui est traduit en français par « **bâtiments ruraux** » ;
 - le terme « landwirtschaftlichen Hochbauten » à l'art. 165 LAF, qui est traduit en français par « bâtiments ruraux ».

En conséquence, les « ouvrages du bâtiment », en allemand « Hochbauten », sont les « bâtiments ruraux ».

168. Le terme « bâtiments ruraux » est défini à l'art. 94 al. 2 LAgr comme suit :

a. les bâtiments d'exploitation;
b. les bâtiments alpestres;
c. les bâtiments communautaires construits dans la région de montagne par des producteurs et servant au traitement, au stockage et à la commercialisation de denrées produites dans la région.

a. Ökonomiegebäude;
b. Alpgebäude;
c. gemeinschaftliche Bauten im Berggebiet, die von Produzenten oder Produzentinnen zur Aufbereitung, Lagerung und Vermarktung in der Region erzeugter Produkte selbst erstellt werden.

La LAgr distingue la notion de « bâtiments ruraux » de celle d'« améliorations foncières » (N 43).

iii) Interprétation téléologique

169. L'objectif de l'art. 18a al. 3 LAF consiste également à clarifier le champ d'application de la LAF par rapport au champ d'application de la LATeC et à soumettre à la procédure LATeC tous les bâtiments ruraux.

iv) Résultat

170. En tenant compte de ce qui précède, nous pouvons retenir que la notion de « ouvrages du bâtiment » (« Hochbauten ») vise les bâtiments ruraux, soit l'ensemble des espaces servant d'abri (espaces habitables, étables et autres bâtiments pour le stockage).

(e) En conclusion

171. L'objectif de l'art. 18a LAF consiste à coordonner l'application de la LAF avec celle de la LATeC, en cherchant à créer un système cohérent et sans lacune. En tenant compte de ce qui précède, nous retenons :

- Le législateur n'a semble-t-il pas voulu donner un sens précis à la notion de « **construction** » figurant à l'art. 18a al. 1 et exclure, ce faisant, du champ d'application de l'art. 18a al. 2 LAF les « installations », par opposition aux « constructions ». Au contraire, il apparaît cohérent d'admettre que le terme de constructions, utilisé à l'art. 18a al. 1 et 2 LAF, vise non seulement les **constructions**, mais également les **installations** soumises à obligation de permis de construire au sens de la LATeC et qui sont réalisées à l'occasion d'une amélioration foncière.
- Le système est conçu de sorte que **toutes les améliorations foncières**, qu'elles impliquent ou non une construction ou une installation au sens de la LATeC, **sont soumises à la LAF**. La réalisation de ladite construction ou installation ne doit pas faire l'objet d'une procédure LATeC, mais d'une procédure LAF.
- Ceci, à l'**exception des bâtiments ruraux**, lesquels restent soumis à la procédure LATeC conformément à l'art. 18a al. 3 LAF. L'art. 18a al. 3 LAF vise toutes les sortes de bâtiments, soit notamment et avant tout les bâtiments ruraux (au sens de l'art. 94 al. 2 LAgr), qu'il intitule « ouvrages du bâtiment », sans raison apparente. Les bâtiments ruraux sont soumis à la procédure LATeC et non à la procédure LAF. Il s'agit d'une exception à la règle figurant à l'art. 18a al. 2 LAF et à l'art. 135 al. 3 LATeC.

172. En conclusion, sont soumises à la LAF toutes les améliorations foncières, qu'elles incluent ou non des travaux portant sur une construction ou une installation, lesquelles constructions et installations seraient, selon la LATeC, soumises à permis de construire, à l'exception des améliorations foncières qui portent sur des bâtiments, notamment sur des bâtiments ruraux.

173. Par conséquent, une **modification de la topographie** (par exemple un remblaiement), qui surviendrait dans le cadre d'une procédure d'améliorations foncières, ne doit pas faire l'objet d'une autorisation au sens de l'art. 135 LATeC. L'art. 135 al. 2 LATeC n'est pas applicable.

H. Divers autres aspects de procédure

(a) Introduction

174. Les mesures d'amélioration de terres cultivées et de la fertilité du sol, par l'apport de matériaux terreux, ainsi que les mesures de modifications ou de remodelage de terrain sont des améliorations foncières. De telles mesures doivent suivre la procédure prévue par la LAF et non celle de la LATeC (N **149** et **171** sv.).

(b) La procédure LAF

i) Son déroulement

175. La procédure LAF se déroule comme suit (cf. A1, p. 40) :

1. **Initiative** d'une amélioration foncière (art. 9 LAF).
 - 1a. Avis préalable à la demande d'autorisation : le SAgri prend connaissance des grandes lignes du projet, donne son avis sur la validité du projet, informe des exigences, des études et des démarches nécessaires à l'élaboration du dossier, des chances d'obtenir une autorisation pour le projet.
 - 1b. Le cas échéant, modification du projet.
 - 1c. Préparation des éléments nécessaires au dépôt de la demande par le porteur de projet, seul ou avec l'aide d'un bureau d'étude.
2. Dépôt d'une **demande d'autorisation**, adressée au SAgri.
3. **Mise à l'enquête** du projet (art. 16 ou 17 LAF), par le biais d'une enquête publique (art. 16 LAF) ou d'une enquête restreinte (art. 17 LAF). Le critère de distinction entre la soumission à l'enquête publique ou l'enquête restreinte est l'importance du projet.
 - Si projet est de minime importance et ne touche qu'un nombre restreint de personnes, le projet est mis à l'enquête, durant trente jours, auprès des personnes touchées seulement, à condition qu'une enquête publique ne soit pas exigée par la législation spéciale (art. 17 al. 1 LAF).
 - Si le projet ne remplit pas ces conditions, il est soumis à l'enquête publique, dont l'avis doit être publié une fois dans la Feuille officielle (art. 16 al. 3 LAF).
4. Mise du projet en consultation auprès des services de l'Etat concernés par le projet, avant la mise à l'enquête ou en parallèle, par le SAgri. Ces services sont principalement le Sen, le SECA et le SFN.

5. **Préavis** émis par les services consultés, qui peuvent amener des adaptations du projet, ou exiger des études supplémentaires.
 6. Dépôt éventuel **d'oppositions** au projet par des tiers (art. 202a LAF).
 7. Le cas échéant, traitement des oppositions par le SAgri si le maître de l'ouvrage est un privé et par le comité du syndicat si le maître de l'ouvrage est un syndicat d'amélioration foncière (art. 202a LAF avec renvoi aux art. 197 ss LAF), qui comprend :
 - a. Organisation d'une séance de conciliation, avec les opposants et les porteurs de projets, accompagnés de leurs supports techniques.
 - b. Choix des opposants de maintenir ou de retirer leurs oppositions. Des arrangements entre les parties peuvent être négociés.
 8. **Décision** du SAgri ou du comité du syndicat **sur les oppositions**, qui peuvent être admises ou rejetées. A ce stade, il n'y a pas de décision sur le projet.
 9. **Recours** à la DIAF contre la décision du SAgri ou du comité du syndicat sur les oppositions (art. 209 al. 3 LAF).
 10. **Décision** de la DIAF :
 - a. Sur les recours contre les décisions prises sur opposition (art. 18b al. 1 et 209 al. 3 LAF) ;
 - b. Sur le projet, qui peut être soit approuvé, soit rejeté (art. 18a al. 1 LAF).
 11. Recours au Tribunal cantonal contre la décision de la DIAF (art. 209 al. 3 LAF), puis, le cas échéant, recours au Tribunal fédéral.
176. Lorsque le projet est approuvé, la décision de la DIAF tient lieu d'autorisation de construire (permis de construire).
177. En statuant en même temps sur le projet et sur les recours, la Direction est en mesure de coordonner les multiples aspects de sa décision en effectuant la pesée de tous les intérêts en présence (A12 p. 27).

ii) Les types de procédure

178. En principe, la procédure est une **procédure ordinaire**, nécessitant une enquête publique. L'art. 16 LAF fixe les règles suivantes :

¹ Le maître de l'ouvrage met à l'enquête publique pendant trente jours chaque phase du projet à réaliser et les documents y relatifs.

² ...

³ L'avis d'enquête est publié une fois dans la Feuille officielle, affiché au pilier public de chaque commune et communiqué sous pli recommandé à chaque propriétaire.

⁴ Il indique notamment l'objet et la durée de l'enquête ainsi que la procédure d'opposition. Il indique également le local où est déposé le dossier d'enquête.

179. Exceptionnellement, selon l'art. 17 LAF, une **enquête restreinte** peut avoir lieu lorsque le projet est de minime importance :

¹ Si le projet est de minime importance et ne touche qu'un nombre restreint de personnes, il est mis à l'enquête, durant trente jours, auprès de ces personnes seulement, à la condition toutefois qu'une enquête publique ne soit pas exigée par la législation spéciale.

² L'avis d'enquête est communiqué sous pli recommandé à chaque intéressé. Il indique l'objet et la durée de l'enquête ainsi que la procédure d'opposition.

A notre avis, un projet pourra être considéré comme étant de minime importance lorsque, s'il entrerait dans le champ d'application de la LATeC, il pourrait bénéficier d'une **procédure simplifiée** au sens de l'art. 85 ReLATeC (N 123).

iii) Les autorités compétentes

180. Que ce soit dans le cadre d'une procédure LATeC ou d'une procédure LAF, des préavis doivent être obtenus avant l'octroi d'une autorisation. Il convient de vérifier quelles sont les autorités qui doivent rendre des préavis.
181. Dans le cadre d'une procédure LAF, les préavis interviennent avant ou pendant l'enquête publique ou restreinte. En effet, le SAgrî met le projet en consultation auprès des services de l'Etat concernés pour que ceux-ci émettent un préavis. Ces services sont, à tout le moins, le SEN, le SeCA et le SFN.
182. Il est possible d'appliquer par analogie la règle prévue à l'art. 94 al. 2 ReLATeC, qui dispose que :

« Le SeCA consulte les services et organes intéressés qui formulent leur préavis dans un délai de trente jours dès réception du dossier. Si la complexité particulière ou la non-conformité du projet le justifie, une prolongation de quinze jours peut être accordée sur requête. »

iv) La validité de la procédure LAF

183. Selon le droit fédéral, les autorisations de construire hors de la zone à bâtir ne sont valables que si elles sont délivrées ou expressément approuvées par écrit (sous forme de décision) par l'autorité cantonale compétente. L'art. 25 al. 2 LAT prévoit en effet :

Pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée.

184. L'art. 136 LATeC prévoit ainsi que, lorsqu'un projet de construction se trouve hors zone à bâtir, une autorisation spéciale du Canton est requise :

Les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir sont soumises à une autorisation spéciale de la Direction, délivrée lors de la procédure de permis de construire.

185. La LAF contient la même exigence. En effet, lorsqu'un projet est soumis à la une procédure LAF, c'est la DIAF qui remplit cette condition, en octroyant ou en refusant le projet. Il s'ensuit que la procédure LAF respecte sur cet aspect les exigences fédérales.

(c) L'application complémentaire de la LATeC

186. Lorsque les terres apportées sont issues d'un chantier de construction, ce dernier est lié à un permis de construire, octroyé par le Préfet. Ce permis ne porte que sur les travaux d'excavation et de construction. Il prévoit notamment que les déchets de chantier doivent suivre une procédure d'élimination conforme aux règles en matière de gestion des déchets. Il ne saurait inclure les travaux devant être réalisés sur le terrain récepteur, à savoir les mesures d'améliorations foncières envisagées.
187. Les raisons qui nécessitent la mise en place de deux procédures distinctes sont principalement les suivantes :
- La compétence pour l'octroi d'un permis de construire et celle pour la validation d'améliorations foncières est différente : le Préfet, d'un côté, la DIAF de l'autre.
 - La mise à l'enquête d'un projet de construction est publiée dans la Feuille officielle, en lien avec une parcelle et une commune. La mise à l'enquête de l'amélioration foncière vise une autre parcelle et, le cas échéant, une autre commune. Il est nécessaire que les deux projets fassent l'objet de publications séparées.

V. CONCLUSIONS

Au terme de notre analyse, nos conclusions sont les suivantes :

1. La notion d'amélioration foncière doit **répondre à l'un des buts fixés** dans la loi cantonale, lesquels sont décrits de façon générale, afin d'englober tout ce qui a trait à l'amélioration des conditions d'existence des paysans. Il est constaté que le concept d'amélioration foncière selon le droit cantonal ne correspond pas exactement à celui du droit fédéral.
2. L'amélioration des sols agricoles est une mesure qui permet d'accroître le rendement du sol au sens de l'art. 2 al. 1 LAF et peut être qualifiée d'améliorations foncières. A notre avis, il devrait être possible d'améliorer la fertilité d'un sol non dégradé.

L'apport de matériaux terreux pour améliorer les terres cultivées et la fertilité du sol est une mesure qui peut être qualifiée d'améliorations foncières lorsqu'elle tend à accroître le rendement du sol (art. 2 al. 1 LAF). Comme elle améliore la structure du sol (art. 14 al. 1 let. c OAS), elle constitue également une mesure qui peut bénéficier de subventions.

La valorisation de matériaux terreux, effectuée sans remaniement parcellaire agricole, ne constitue pas une amélioration foncière intégrale

3. Un projet d'améliorations foncières peut prévoir, comme aménagement, une **modification de terrain** (mesures de modification ou de remodelage de terrain). N'importe quelle modification de terrain n'est toutefois pas suffisante. Elle doit :

- Soit faciliter l'exploitation du sol et améliorer la structure et le régime hydrique du sol ;
- Soit faciliter l'exploitation du sol (sans pour autant améliorer la structure du sol), pour autant qu'elle apparaisse clairement nécessaire pour l'exploitation agricole et ne vise pas à optimiser l'exploitation mécanisée.

Ces mesures bénéficieront de subventions si elles améliorent la structure du sol et / ou son régime hydrique.

4. Ces différentes mesures (conclusions 2 et 3) nécessitent une **autorisation**.

Une mesure qui tend à **modifier ou remodeler le terrain**, par un apport de matériaux d'excavation, est à qualifier de déblai, respectivement de remblai, de sorte qu'une autorisation est ainsi nécessaire.

Une mesure qui consiste uniquement à **améliorer la structure** du sol par l'apport de matériaux terreux devrait également entraîner la création d'une forme de remblai ; de plus, l'apport de matériaux terreux réalisé pour améliorer la structure du sol constitue une atteinte portée au sol, de sorte qu'une autorisation est justifiée.

Il convient d'appliquer soit une procédure **simplifiée**, soit une procédure **ordinaire**. Le droit cantonal ne connaît pas la possibilité de dispenser de permis les cas bagatelles.

5. La réglementation fédérale retient, comme cas requérant une **étude d'impact**, les améliorations foncières intégrales. Il faut donc que les améliorations intègrent une activité de remembrement. Cette solution est douteuse, car il n'apparaît pas que ce soit cette activité qui soit déterminante d'un point de vue environnemental.

6. La question de savoir si la création d'un remblai nécessite une **procédure de planification** doit s'apprécier de cas en cas, en fonction des caractéristiques du projet et de ses incidences.

Le droit cantonal ne l'exige pas. En effet, les art. 154 ss LATEC ne sont pas applicables selon nous si la mesure peut être considérée comme une amélioration foncière.

7. Sont **soumises à la LAF, et non à la LATEC**, toutes les formes d'améliorations foncières, y compris les travaux qui doivent être soumis à permis de construire selon la LATEC, à l'exception des améliorations foncières qui portent sur des bâtiments (« ouvrages du bâtiment », « Hochbauten », soit les bâtiments ruraux), lesquels restent soumis à la LATEC.

Nous avons relevé que les termes utilisés dans la LAF (« améliorations foncières qui concernent des constructions » ; « ouvrages du bâtiment » ; « mesures » ; « ouvrages » ; « bâtiments ruraux ») ne sont pas d'une grande clarté.

8. Un projet d'amélioration foncière pourra être considéré comme étant de minime importance et être soumis à **enquête restreinte** lorsque, s'il entrerait dans le champ d'application de la LATEC, il pourrait bénéficier d'une procédure simplifiée au sens de l'art. 85 ReLATEC.
9. Lorsque les terres apportées sont issues d'un chantier de construction, ce dernier est lié à un permis de construire, octroyé par le Préfet. Une procédure LATEC doit donc avoir lieu **pour les travaux d'excavation et de construction**, travaux qui vont générer des matériaux terreux ou des matériaux d'excavation, utilisés dans un deuxième temps dans le cadre des améliorations foncières.
10. Nous ne sommes pas favorables à prévoir dans la réglementation des cas bagatelles qui pourraient être réalisés sans nécessiter une autorisation, car les risques d'abus ne sont pas négligeables. Une telle solution serait contraire à la volonté du législateur fribourgeois, qui soumet, dans le ReLATEC, à permis de construire les déblais et remblais de peu d'importance, et qui dispense de procédure de permis seuls certains objets bien spécifiques (cf. N 123 ss).

Jean-Michel Brahier