

# FR\_GERICHTE 602 2025 105 vom 30. Januar 2026

FR Kantonsgericht, 2026-01-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2025\\_105](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2025_105)

FR: FR\_GERICHTE 602 2025 105 du 30 janvier 2026

IT: FR\_GERICHTE 602 2025 105 del 30 gennaio 2026

## Erwägungen

### E. 14

juin 2017 se situent en profondeur et ne présentent, selon lui, aucun impact sur les sols agricoles exploités en surface. Une évaluation détaillée, comme requise par Grangeneuve, ne serait ainsi justifiée que dans l'hypothèse où les matériaux mis en remblai étaient maintenus sur place, afin de vérifier que l'état pédologique actuel corresponde effectivement à celui attendu. Concernant l'objectif d'assèchement du terrain, le bureau a admis que celui-ci ne permettait pas, à lui seul, de justifier un remblayage de cette ampleur. Il a toutefois observé que cet objectif avait été atteint par la réalisation du projet, de sorte que l'exigence de remettre en état le réseau de drainage formulée par Grangeneuve apparaîtrait superflue. Selon le bureau, un contrôle limité permettant de s'assurer que les drains des parcelles voisines n'ont pas été endommagés serait suffisant. Il a encore souligné que les terrains concernés ont été remis en état en 2014 et qu'ils ont depuis lors bénéficié d'une période d'environ neuf ans favorisant la reconstitution naturelle de la structure du sol. Dans l'hypothèse où un enlèvement complet des matériaux serait imposé, une reconstitution intégrale des horizons A et B devrait être réalisée conformément aux règles de l'art, mais il faudrait compter au minimum trois années supplémentaires avant que les sols ne puissent être exploités normalement. Une telle mesure entraînerait une perte d'exploitation durant la phase de travaux puis des restrictions d'utilisation durant la période de régénération. Le bureau a par ailleurs précisé que les dépassements constatés pour certaines valeurs limites, notamment en chrome et en nickel, seraient d'origine géogène, ce qui permettrait de qualifier les matériaux de non pollués. Il a estimé que les coûts d'élimination des matériaux ayant servi au remblayage atteindraient aujourd'hui plus de CHF 800'000.-, soit plus de quatre fois les coûts qui auraient été nécessaires pour leur élimination conforme en 2014. Ces coûts seraient, selon lui, difficilement supportables pour l'entreprise de construction. Enfin, le bureau K. \_\_\_\_\_ SA a mis en évidence les impacts environnementaux non négligeables qu'impliquerait une évacuation totale, en raison notamment des travaux de terrassement, du trafic de camions vers les décharges contrôlées et du remplissage de volumes utiles dans les installations régionales. Sur la base de ces différents éléments, le bureau a conclu qu'un retour à l'état initial ne présenterait aucune amélioration, ni du point de vue agricole ni du point de vue environnemental, par rapport à la situation actuelle. Le 28 mars 2024, Grangeneuve a rappelé que l'autorité devait impérativement tenir compte des résultats de l'expertise pédologique du site, ceux-ci devant permettre d'établir si les travaux réalisés avaient été exécutés conformément aux exigences agro-techniques ou s'ils imposaient, au contraire, la mise en œuvre de mesures correctives ou d'assainissement. Tant que les données relatives à la qualité physique et chimique des sols remis en état n'étaient pas disponibles, et en l'absence d'une démonstration convaincante d'un besoin agro-pédologique de remblayage, le service a indiqué qu'il n'existait aucun élément nouveau justifiant une modification de sa position. Il a ainsi confirmé les arguments

développés dans ses préavis défavorables des 13 janvier 2015 et 13 avril 2023, lesquels relevaient notamment l'absence de justification agricole suffisante et le caractère inadéquat des travaux entrepris au regard de l'affectation agricole des terrains concernés. Le 26 juillet 2024, le bureau K. \_\_\_\_\_ SA a remis à la DIME un rapport portant sur le diagnostic pédologique de la remise en état des terrains concernés. Selon ce document, les investigations menées sur les sols reconstitués démontrent que ceux-ci présentent des caractéristiques physiques et chimiques comparables à celles du sol adjacent non remanié. Aucune pollution chimique ou biologique n'a en outre été mise en évidence. Il en résulte que la majeure partie de la surface remise

Tribunal cantonal TC Page 5 de 16 en état satisfait aux exigences permettant son classement en surface herbagère de qualité B2, soit la même aptitude qu'avant les travaux de remblayage. Dans son préavis du 17 août 2024, Grangeneuve a pu rejoindre pour l'essentiel les constatations du bureau K. \_\_\_\_\_ SA. Le service a confirmé que les propriétés physiques et chimiques du sol reconstitué correspondaient à celles du sol naturel voisin et que l'ensemble formait un terrain répondant aux aptitudes attendues pour sa station. Tout en relevant que la justification agronomique d'un tel remblayage n'était toujours pas établie, Grangeneuve a estimé que l'état actuel des sols n'engendrait pas, du point de vue agricole, de gêne particulière pour l'exploitation herbagère. Le 12 septembre 2024, le Service des forêts et de la nature (SFN) a relevé qu'aucun biotope ni aucune espèce protégée n'étaient présents dans le secteur concerné, de sorte que le remblai illicite pouvait, sous cet angle, être toléré. Afin toutefois de compenser l'effet de banalisation paysagère résultant de l'apport de matériaux, le SFN a demandé l'aménagement d'une haie vive composée d'essences adaptées au site. Par préavis du 26 septembre 2024, le SEN a observé que les matériaux faiblement pollués en chrome et nickel pouvaient être assimilés à des matériaux non pollués. Ce service a toutefois précisé que la qualité des matériaux n'était, en l'espèce, pas un élément déterminant pour apprécier la conformité du remblai. S'agissant des calculs financiers produits par le bureau K. \_\_\_\_\_ SA, le SEN a indiqué ne pas être en mesure d'en confirmer la plausibilité, faute d'informations sur les bases de calcul, sur les destinations exactes des matériaux et sur la prise en compte ou non de la TVA en cas d'évacuation. Il a également émis des réserves quant au calcul du gain illicite réalisé. Enfin, le 23 mai 2025, la DIME a informé la propriétaire et l'entreprise que l'instruction du dossier était close et qu'elle entendait rendre prochainement une décision au fond. D. Par décision du 10 juin 2025, la DIME a constaté que le remblai aménagé sur les art. III, ccc et ddd RF était illicite et qu'aucune légalisation n'était envisageable. En conséquence, elle a ordonné à la propriétaire de procéder, dans un délai échéant au 30 juin 2026, au rétablissement complet de l'état conforme au droit, en évacuant l'ensemble des matériaux déposés sans autorisation et en remettant en état les sols. Cet ordre était assorti de la menace d'une exécution par substitution aux frais de l'obligée ainsi que de la peine prévue à l'art. 292 CP. Les frais de procédure, arrêtés à CHF 1'500.-, ont été mis à la charge de la propriétaire. La DIME a précisé que l'ordre de remise en état était adressé uniquement à la propriétaire des parcelles concernées, conformément à l'art. 167 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), tout en considérant néanmoins l'entreprise F. \_\_\_\_\_ SA comme partie à la procédure. Pour fonder sa décision, la DIME a retenu que le remblai litigieux, d'une surface de 12'070 m<sup>2</sup> et d'un volume de 17'800 m<sup>3</sup>, n'étaient au bénéfice ni d'un permis de construire ni d'une autorisation spéciale, les décisions de refus du 14 janvier et du 23 novembre 2016 étant entrées en force. L'autorité intimée a relevé que la dérogation aux règles applicables ne

pouvait en aucun cas être qualifiée de mineure et que ni la propriétaire ni l'entreprise ne pouvaient invoquer leur bonne foi. L'ancien propriétaire ne pouvait ignorer l'ampleur des travaux exécutés, tandis que l'entreprise, en tant que professionnelle, était tenue de connaître les règles relatives à l'élimination et au stockage des déchets. Selon la DIME, leurs agissements leur ont en outre procuré un gain financier illicite.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 16 Elle a ainsi conclu à une violation grave tant du droit de l'aménagement du territoire que de la législation sur la protection de l'environnement. S'agissant de la proportionnalité, la DIME a considéré que l'ordre de remise en état intégrale se justifiait pleinement malgré les coûts élevés, estimés à environ CHF 800'000.-. Elle a souligné qu'une telle mise en décharge illégale de matériaux d'excavation, modifiant substantiellement le paysage en zone agricole, ne saurait être tolérée, sous peine d'encourager des comportements analogues. E. Par mémoire du 11 juillet 2025, la propriétaire interjette recours (602 2025 105) auprès du Tribunal cantonal contre la décision de la DIME du 10 juin 2025. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à ce que le remblai soit exceptionnellement toléré, sans qu'aucun ordre de remise en état ne soit prononcé. À l'appui de son recours, la recourante soutient que le remblai avait été réalisé dans le but d'améliorer l'état du terrain, particulièrement humide à cet endroit. Selon elle, les parcelles étaient régulièrement inondées et présentaient des stagnations d'eau rendant leur exploitation agricole difficile. Elle reproche au Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) d'avoir adressé, le 10 décembre 2014, une lettre aux services concernés dans le cadre de la procédure de permis de construire, les rendant attentifs au fait que "le SeCA insiste sur le fait que ces travaux ont été exécutés de manière totalement illégale et qu'il convient de tenir compte de cet état de fait". Elle en déduit que cette prise de position aurait influencé les services spécialisés, en les incitant à ne pas examiner de manière impartiale la possibilité de légaliser les travaux. La recourante conteste avoir agi de mauvaise foi. Elle affirme que la réalisation du remblai avait été discutée exclusivement entre son époux défunt et l'entreprise constructrice, et qu'aucune correspondance relative à la procédure de permis de construire ne lui avait été adressée. Elle reproche également à la DIME d'avoir confondu les exigences du droit de l'aménagement du territoire et celles du droit environnemental et, ce faisant, d'avoir effectué une pesée des intérêts lacunaire. Selon elle, le but recherché d'assèchement du terrain a été pleinement atteint par les travaux, ce qui devrait conduire à reconsidérer le refus de légalisation de 2016, d'autant plus que la non-pollution des matériaux est désormais avérée. Elle soutient encore qu'un remblai ne saurait être assimilé à une construction, dès lors qu'il ne génère aucune émission, ne comporte pas d'activité humaine ni ne crée d'impact visuel assimilable à celui d'un bâtiment. Elle en déduit que la dérogation aux normes en vigueur doit être qualifiée de mineure et qu'une remise en état intégrale apparaît disproportionnée, en particulier compte tenu du temps écoulé depuis la réalisation des travaux, du fait que le site est aujourd'hui stabilisé et exploité, et que la décision se fonderait sur des considérations générales et abstraites relatives aux effets de remblais sur l'environnement. Sur le plan financier, la recourante affirme qu'elle n'est pas en mesure de supporter les coûts de la mesure ordonnée. Elle s'étonne enfin que la décision ne soit adressée qu'à elle seule, alors que la procédure avait également été ouverte contre la société constructrice, qui aurait joué un rôle déterminant dans la réalisation du remblai litigieux. F. Le 11 septembre 2025, la DIME conclut au rejet du recours, sous suite de frais, et indique qu'elle n'a aucune remarque complémentaire à formuler. Invitée à se déterminer, la commune n'a pas déposé d'observations dans le délai imparti.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 16 L'entreprise F. \_\_\_\_\_ SA, également invitée à se déterminer, a pris position le 29 octobre 2025. Elle conteste avoir la qualité de partie à la présente procédure, soutenant que l'art. 167 LATeC ne laisse aucun doute quant au cercle des personnes contre lesquelles l'autorité peut se retourner. Selon elle, cette disposition est claire et ne vise que le ou la propriétaire du bien-fonds. L'entreprise relève enfin que la décision litigieuse ne lui impose aucune obligation et qu'elle ne saurait dès lors être considérée comme partie à la procédure. G. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), par la destinataire de la décision litigieuse, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. L'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti, le Tribunal peut entrer en matière sur les mérites du recours. 2. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas revoir l'opportunité de la décision entreprise (art. 78 al. 2 CPJA). 3. 3.1. Aux termes de l'art. 22 al. 1 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Pour les projets situés hors de la zone à bâtir, l'art. 25 al. 2 LAT précise que l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (cf. ég. art. 136 LATeC). Selon l'art. 135 LATeC, sont notamment 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 (al. 1). Cette obligation 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 (al. 2). L'art. 84 al. 1 let. f du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11) soumet les ouvrages de génie civil — en particulier les remblais et déblais — à la procédure ordinaire du permis de construire. Seuls échappent à cette procédure les aménagements de minime importance, soit ceux dont la

Tribunal cantonal TC Page 8 de 16 hauteur ne dépasse pas 1.2 m par rapport au terrain naturel et dont la surface est inférieure ou égale à 500 m<sup>2</sup>; ces derniers relèvent alors de la procédure simplifiée (art. 85 al. 1 let. g ReLATeC). La législation cantonale soumet en outre l'ouverture ou l'extension d'une exploitation de matériaux ou d'une décharge à des conditions spécifiques. Aux termes de l'art. 154 LATeC, la création d'une nouvelle zone d'exploitation des matériaux et de décharges ou la modification d'une telle zone est subordonnée au dépôt simultané d'un permis de construire (al. 1). L'ouverture ou l'extension d'une exploitation de matériaux doit être justifiée par un besoin tant de la région que de l'exploitant ou l'exploitante (al. 2). Enfin, l'art. 155 al. 1 let. d LATeC soumet à une autorisation d'exploitation délivrée par la Direction, dans le cadre de la procédure ordinaire de permis de construire, les décharges et remblais dont le volume excède 20'000 m<sup>3</sup>. 3.2. La législation sur la protection de l'environnement a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou

incommodantes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol (art. 1 al. 1 LPE). Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes seront réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 al. 2 LPE). À ce titre, les déchets doivent être éliminés de manière respectueuse de l'environnement (art. 30 al. 3 LPE). Selon l'art. 30e LPE, il est interdit de stocker définitivement des déchets ailleurs que dans une décharge contrôlée. L'aménagement ou l'exploitation d'une telle installation nécessite une autorisation cantonale, laquelle n'est délivrée que si la nécessité de la décharge est démontrée; elle définit notamment les types de déchets admissibles en vue d'un stockage définitif (cf. art. 30e al. 2 LPE). Au niveau cantonal, l'art. 12 al. 1 et 2 de la loi fribourgeoise du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (LGD; RSF 810.2) précise que l'élimination des déchets doit être respectueuse de l'environnement et que les déchets doivent être éliminés dans les installations prévues à cet effet. La qualification de déchets au sens de l'art. 7 al. 6 LPE ne prête en l'espèce aucun doute: cette disposition inclut expressément les déchets de chantier ainsi que les matériaux d'excavation et de percement (cf. ég. art. 3 let. e et f de l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets, OLED; RS 814.600). Un objectif central de la LPE est la préservation durable de la fertilité des sols (art. 33 LPE). Toute atteinte physique n'est admissible que si la fertilité n'est pas altérée durablement (art. 33 al. 2 LPE). L'ordonnance du 1er juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSol; RS 814.12) précise les mesures à prendre en cas de remise en état ou de remodelage d'un terrain pour que la fertilité soit préservée; les matériaux terreux doivent être mis en place de sorte à ce que la fertilité du sol en place et du sol reconstitué ou intégré ne soit que provisoirement perturbée par des atteintes physiques (art. 7 al. 2 let. a OSol) et que le sol n'encoure pas d'atteintes chimiques ou biologiques supplémentaires (let. b). 3.3. L'art. 167 LATeC règle la procédure applicable en cas de travaux exécutés sans permis ou en violation des plans. Lorsque de tels travaux sont constatés, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux (al. 1), et impartit un délai convenable au ou à la propriétaire pour déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux effectués, à moins qu'une telle légalisation n'apparaisse d'emblée exclue (al. 2). Si le ou la propriétaire n'obtempère pas à l'ordre reçu ou si les travaux ne peuvent être légalisés, le préfet peut, après avoir entendu les personnes et les organes intéressés, ordonner, sans préjudice des sanctions pénales, les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages, la

Tribunal cantonal TC Page 9 de 16 remise en état du sol. Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter (al. 3). Lorsque des travaux sis hors de la zone à bâtir ont été exécutés sans permis ou en violation du droit applicable en la matière, la Direction est compétente (al. 4). 4. 4.1. En l'occurrence, le remblai litigieux n'a pas pu être légalisé a posteriori, les décisions de refus rendues par la DIME et la Préfecture étant entrées en force. La recourante ne peut plus, à ce stade, remettre en question ces décisions. En effet, en signant la demande de permis de construire, elle a clairement manifesté sa volonté de se faire représenter dans la procédure de légalisation. Cela ressort d'ailleurs du rapport technique de J. \_\_\_\_\_ SA du 28 novembre 2014, qui confirme que la recourante avait donné son accord aux démarches entreprises. Si, par la suite, elle n'a pas été correctement informée des échanges intervenus dans le cadre de cette procédure, elle ne peut en imputer la responsabilité qu'à sa propre mandataire. Elle ne saurait en déduire aujourd'hui un droit à contester la validité de la procédure ayant conduit au refus de légalisation, ni se prévaloir du fait que les décisions

rendues seraient entachées d'une notification irrégulière. La Cour ne voit pas davantage en quoi la recourante pourrait s'étonner de ce que le SeCA ait informé les services cantonaux amenés à préavis la demande que les travaux avaient été réalisés illégalement. Au stade de l'instruction d'une demande de mise en conformité, les services spécialisés doivent précisément examiner le projet comme si le remblai n'existait pas encore. Ainsi, le SAgrri devait se prononcer sur la nécessité du remblai au regard des besoins agricoles, et non sur le fait que les parcelles asséchées seraient désormais exploitables du fait de l'ouvrage illicite. De même, le fait que l'entreprise constructrice aurait été informée avant la décision finale qu'aucune autorisation ne pourrait être accordée ne modifie en rien le sort à réserver à la légalisation. Peu importe les raisons pour lesquelles celle-ci n'a pas recouru. La recourante doit se laisser imputer le comportement de sa mandataire, et la Cour n'a aucune raison de revenir sur ce refus de permis de construire, entré en force depuis plus de dix ans. 4.2. En tout état de cause, les conditions d'une reconsidération ne sont manifestement pas remplies. Les éléments que la recourante met en avant — amélioration de l'assèchement, qualité des sols, absence d'impact environnemental significatif — auraient pu être constatés au moment de la procédure de permis de construire et ne constituent pas des faits "nouveaux" au sens de la jurisprudence. Par ailleurs, comme le SAgrri l'a clairement relevé dès le 13 janvier 2015, ces éléments ne suffisent en tout état pas à justifier le remblai, dès lors qu'un assèchement du terrain aurait pu être obtenu par des mesures nettement moins invasives, notamment par la réfection du réseau de drainage. Le service a confirmé ces constatations en 2023. Il faut rappeler que, compte tenu de leur ampleur et de leur nature, les travaux litigieux ne sont en aucun cas conformes à la destination de la zone agricole et ne sauraient être autorisés au sens des art. 16a et 24 ss LAT (cf. ég. Plan directeur cantonal [PDCant], Fiches T.409 "Protection des sols" et T.413 "Gestion des déchets"). Il en résulte que les règles relatives à l'aménagement du territoire ont été violées, tout comme celles relatives à la protection de l'environnement – en particulier la protection des sols – et à la gestion des déchets, ce qui exclut définitivement toute possibilité de légalisation, ce que la procédure de permis de construire a clairement confirmé. À cet égard, on peut se référer notamment au préavis de Grangeneuve du 13 janvier 2015, qui conclut sans ambiguïté que la justification agricole avancée

Tribunal cantonal TC Page 10 de 16 ne permettait pas d'admettre le remblai. La décision du 14 janvier 2016 refusant l'autorisation spéciale reprenait ces arguments en relevant notamment que les travaux ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'une construction rurale à proximité, que la parcelle était déjà exploitable comme surface herbagère, que la nouvelle topographie n'apportait aucune amélioration significative de l'exploitation et que l'assèchement invoqué aurait pu être atteint par des mesures beaucoup moins lourdes, telles que la réfection du drainage. Ainsi, l'argumentation de la recourante visant à remettre en question la légalité du refus de permis doit être écartée. 5. Il convient donc d'examiner si la mesure de rétablissement de l'état conforme au droit peut être confirmée. 5.1. Lorsque des constructions ou des installations ont été réalisées illicitement hors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que l'état conforme au droit soit rétabli. Ce principe découle de l'importance fondamentale de la séparation entre le territoire bâti et non bâti, un postulat de rang constitutionnel qui concrétise l'objectif d'utilisation mesurée du sol (art. 75 al. 1 Cst.; cf. art. 1, 14, 16 et 24 ss LAT; Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 959, p. 964 ch. 1.2.1 et p. 973 ch. 2.1; arrêts TF 1C\_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 8.1.1; 1C\_273/2017 du 20 juin 2018 consid. 2.1). Cette séparation doit être appliquée de manière stricte, sous réserve des

exceptions prévues par la loi (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; arrêt TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c). Le fait de tolérer indéfiniment des constructions illégales hors de la zone à bâtir viderait de sa substance le principe de la séparation entre le territoire bâti et non bâti, et récompenserait un comportement contraire au droit (cf. arrêts TF 1C\_273/2017 du 20 juin 2018 consid. 2.1; 1C\_143/2015 du 13 novembre 2015 consid. 2.4). L'ordre de remise en état poursuit donc non seulement des buts de police des constructions et d'aménagement du territoire, mais sert également le principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), en assurant que la loi soit appliquée de manière égale à tous (cf. arrêt TF 1C\_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1). L'obligation de rétablir une situation conforme au droit n'est toutefois pas absolue; elle est limitée par le principe de la proportionnalité, qui impose à l'autorité de procéder à une appréciation circonstanciée de la situation (cf. arrêt TC FR 602 2020 76 du 21 janvier 2021 consid. 2.2). Une mesure de rétablissement doit être apte à atteindre le but d'intérêt public visé, nécessaire (aucun autre moyen moins incisif n'étant disponible) et respecter un rapport raisonnable entre le but poursuivi et les intérêts privés touchés (proportionnalité au sens étroit) (cf. ATF 142 I 76 consid. 3.5.1; 132 I 49 consid. 7.2). Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à ordonner la démolition ou la remise en état intégrale si la dérogation à la règle est mineure, si l'intérêt public à la restauration est largement inférieur au préjudice que la mesure causerait au propriétaire, si ce dernier pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire, ou encore s'il existe des chances sérieuses que les travaux soient légalisés (cf. ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb). Cependant, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en résultent pour lui (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a; 111 Ib 213 consid. 6b). Même un administré qui n'est pas de bonne foi peut néanmoins invoquer le principe de la proportionnalité pour contester un ordre de remise en état (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a).

Tribunal cantonal TC Page 11 de 16 Enfin, l'ordre de remise en état répond également au principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), en assurant que la loi soit appliquée uniformément (cf. arrêt TF 1C\_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1). 5.2. C'est à la lumière de ces principes qu'il y a lieu d'examiner si la mesure de rétablissement de l'état de droit ordonnée par la DIME peut être confirmée en l'espèce. 6. Malgré les explications de la recourante visant à minimiser les intérêts publics en présence et à mettre en avant ses propres intérêts privés, la Cour considère qu'un rétablissement de l'état conforme au droit s'impose en l'espèce. La pesée des intérêts effectuée par l'autorité intimée doit être confirmée, pour les motifs qui suivent. 6.1. S'agissant d'abord de la bonne foi, il est manifeste que le propriétaire de l'époque ne pouvait ignorer la nécessité de disposer d'un permis pour déposer une telle quantité de matériaux d'excavation sur ses parcelles. Il est en effet notoire que des travaux de cette ampleur, notamment en zone agricole, sont soumis à un contrôle et à une autorisation préalable des autorités. Le comportement adopté ne saurait être excusé par la seule volonté alléguée d'améliorer l'exploitation agricole. Un tel objectif ne dispense en rien de respecter les exigences procédurales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Le propriétaire devait aisément se rendre compte du caractère juridiquement délicat de l'opération. Avec la prudence que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui (cf. ATF 136 II 359 consid. 7.1), il lui appartenait de procéder aux vérifications nécessaires avant d'autoriser le remblayage. Son omission de le faire exclut la reconnaissance de sa bonne foi. Partant, la Cour ne peut admettre l'existence d'une quelconque bonne foi de la part du propriétaire initial. Cela étant, la

situation juridique créée par l'époux de la recourante et précédent propriétaire est pleinement opposable à cette dernière (cf. ATF 99 Ib 392 consid. 2b; arrêts TF 1C\_183/2018 du 22 juillet 2019 consid. 3.2; 1C\_482/2017 du 26 février 2018 consid. 2.6.1; 1C\_24/2012 du

## **E. 19**

avril 2012 consid. 3). Il importe peu que la recourante fasse valoir qu'elle n'était pas personnellement impliquée dans les démarches entreprises en 2014 ou qu'elle entend se prévaloir de sa propre bonne foi. En matière de police des constructions, la responsabilité attachée au bien-fonds suit ce dernier et s'impose à son propriétaire actuel, indépendamment de la manière dont celui-ci a participé — ou non — aux agissements initiaux. 6.2. Il convient ensuite de rappeler que, lorsque — comme en l'espèce — un remblai d'une ampleur conséquente, portant sur une surface de 12'070 m<sup>2</sup> hors de la zone à bâtir, ne peut bénéficier d'aucune autorisation, un tel aménagement artificiel porte atteinte au principe fondamental de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, consacré à l'art. 1 al. 1 LAT. Or, ce principe répond à un intérêt public majeur et commande, en règle générale, que les constructions érigées sans droit en zone agricole soient supprimées (cf. arrêts TF 1C\_144/2024 du 17 décembre 2024 consid. 3; 1C\_149/2022 du 28 octobre 2022 consid. 5). La recourante fait totalement abstraction de cette jurisprudence lorsqu'elle soutient que la mesure tendant à rétablir l'état conforme au droit contreviendrait à l'interdiction d'ordonner des "modifications ou adaptations qui n'auraient pas de but en soi, autre que de sanctionner". La jurisprudence n'admet en effet de tolérer de tels aménagements qu'à titre tout à fait exceptionnel, notamment lorsque l'écart par rapport au droit est mineur. Tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce, quoi qu'en dise la

Tribunal cantonal TC Page 12 de 16 recourante, au vu tant du volume que de l'étendue du remblai illicite, qui représente environ 17'800 m<sup>3</sup> et s'étend sur 12'070 m<sup>2</sup>. Une telle atteinte ne saurait en aucun cas être qualifiée de mineure, même si la recourante prétend que cet aménagement ne produirait pas d'impact visuel particulier. Il n'est en outre pas nécessaire que d'autres facteurs aggravants, tels que pollution, bruit, perturbation de la faune ou de la flore, atteinte au paysage, proximité d'un objet protégé ou dommage concret au sol, viennent s'ajouter pour fonder un rétablissement (cf. arrêts TC FR 602 2022 113 du 27 février 2023 consid. 4.2). La Cour a rappelé à plusieurs reprises qu'il importe peu que les matériaux du remblai ne soient pas pollués ou que la surface puisse être revégétalisée (cf. arrêts TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025 consid. 7.1; 602 2015 54 du 9 mars 2016 consid. 3). En d'autres termes, l'absence d'effets négatifs concrets sur le plan environnemental ou agricole ne saurait en elle-même justifier le maintien d'un ouvrage manifestement contraire au droit. Face au caractère fondamental de ce principe, les arguments soulevés par la recourante pour tenter de justifier l'ouvrage sont dépourvus de pertinence. En particulier, ne sauraient entrer en considération ni le fait que la surface herbagère est aujourd'hui réapparue sur le site, ni l'affirmation selon laquelle la qualité du terrain n'aurait pas été affectée, ni encore l'idée que la topographie aurait été améliorée ou que le remblai ne serait pas constitué de matériaux pollués. De même, l'argument tiré d'un impact visuel prétendument moindre que celui d'un bâtiment est sans portée: la gravité de l'atteinte ne se mesure pas à sa visibilité, mais à la violation manifeste des règles d'aménagement du territoire et de gestion des déchets. Quant à l'insistance de la recourante sur le fait que le remblai aurait permis l'assèchement des surfaces agricoles, cet élément ne

modifie en rien l'illégalité de la situation. Elle perd en effet de vue, comme l'a relevé de manière convaincante le service spécialisé dans son préavis du 13 janvier 2015, que cet objectif aurait pu être atteint par d'autres mesures, en particulier par la réfection ou l'amélioration du système de drainage existant, sans qu'il ne soit nécessaire de procéder à l'apport massif de matériaux. Le prétendu but agricole poursuivi ne saurait ainsi justifier a posteriori une intervention de cette ampleur, exécutée sans autorisation et en violation de prescriptions essentielles. La Cour souligne que, s'il fallait tolérer des modifications aussi substantielles en zone agricole, il deviendrait pratiquement impossible de faire respecter à l'avenir les règles strictes applicables en la matière. Les contrevenants pourraient alors se prévaloir de ce précédent pour transformer à leur guise des terrains non constructibles pour autant que les matériaux utilisés ne soient pas pollués et que le site soit ultérieurement revégétalisé. Une telle approche, déjà écartée par la jurisprudence (cf. arrêts TF 1C\_406/2012 du 5 février 2013 consid. 3.4; TC FR 602 2024 79 du 3 février 2025 consid. 4.5; 602 2015 54 du 9 mars 2016 consid. 3e), aboutirait à vider de sa substance le principe fondamental de la séparation du territoire bâti et non bâti. La simple violation de ce principe cardinal suffit, à elle seule, à fonder un intérêt public prépondérant justifiant l'ordre de remise en état (cf. arrêt TC FR 602 2022 113 du 27 février 2023 consid. 4.2). Le respect strict du droit vise également, comme déjà relevé, à garantir la sécurité juridique et l'égalité de traitement (art. 8 Cst.). Dans ce cadre, la recourante ne saurait prétendre que l'autorité intimée chercherait, en l'espèce, à faire d'elle un exemple ou à la "punir". Les conditions restrictives permettant d'invoquer l'égalité dans l'illégalité ne sont manifestement pas réunies, et rien ne permet de constater que l'autorité tolérerait des situations analogues. Au contraire, les nombreux arrêts récents de la Cour relatifs à des remblais illicites démontrent l'existence d'une pratique cohérente,

Tribunal cantonal TC Page 13 de 16 constante et rigoureuse (cf. arrêts TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025; ainsi que les arrêts 602 2025 62, 602 2025 66 et 602 2025 103 rendus ce jour). Loin de violer l'égalité, la remise en état vise précisément à assurer l'application uniforme de la loi et à éviter que des comportements contraires à la législation ne conduisent à des situations pérennisées pour les seuls auteurs de violations. Il garantit, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, que la loi soit appliquée de manière identique à l'ensemble des administrés (cf. arrêts TF 1C\_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1; 1C\_406/2012 du 5 février 2013). 6.3. Un autre intérêt public majeur milite également en faveur du rétablissement de l'état conforme au droit. La Cour a déjà souligné que l'illégalité d'un remblai est d'autant plus grave – et l'intérêt au rétablissement d'autant plus impérieux – lorsque celui-ci est constitué non seulement de terre végétale, mais également de déchets de chantier (cf. arrêt TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025 consid. 7.2 et 7.3; ég. arrêts 602 2025 62 et 66 rendus ce jour). En pareil cas, il s'agit de garantir le respect des règles strictes relatives à l'élimination des déchets, qui prohibent tout dépôt définitif hors des installations prévues à cet effet (art. 30e al. 1 LPE). Ce cadre légal répond à un intérêt public évident et particulièrement important, déjà rappelé par la Cour de céans (cf. arrêt TC FR 602 2015 54 du 9 mars 2016 consid. 3). Or, comme déjà dit, il est établi que le remblai litigieux est constitué de matériaux d'excavation et la notion de "déchets", définie à l'art. 7 al. 6 LPE, englobe expressément les déchets de chantier ainsi que les matériaux d'excavation et de percement (cf. ég. art. 3 let. e et f OLED). Le régime légal applicable à l'élimination des déchets poursuit un objectif clair: empêcher les dépôts sauvages et garantir que le stockage définitif de matériaux s'effectue exclusivement dans des installations contrôlées par les autorités compétentes. Ce dispositif traduit une volonté

particulièrement ferme du législateur de planifier, d'encadrer et de surveiller le stockage des déchets afin d'éviter tout contournement des règles en matière environnementale et d'aménagement du territoire. Cette finalité serait gravement compromise si l'État venait à tolérer des comportements tels que ceux constatés en l'espèce. Une telle tolérance reviendrait à neutraliser la structure même du système légal de gestion des déchets et ouvrirait la voie à des dépôts non autorisés dans les zones non constructibles, en contradiction directe avec les exigences fondamentales de la LPE et de la législation cantonale. 6.4. Comparés aux intérêts publics particulièrement importants en cause, les intérêts privés invoqués par la recourante pour s'opposer à la remise en état apparaissent essentiellement d'ordre financier. Or, selon une jurisprudence constante, de tels motifs ne sauraient, à eux seuls, faire obstacle à un ordre de remise en état lorsque des intérêts publics majeurs sont en jeu. Admettre le contraire reviendrait à consacrer une situation paradoxale où, plus une atteinte serait grave et coûteuse à réparer, moins l'autorité serait en mesure d'exiger le rétablissement de l'état de droit (cf. arrêts TF 1C\_482/2017 du 26 février 2018 consid. 2.6; 1C\_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3; TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025 consid. 7.1). Au vu de ce qui précède, l'intérêt public au rétablissement intégral de l'état conforme au droit l'emporte très largement sur l'intérêt exclusivement financier invoqué par la recourante.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 16 6.5. La recourante critique également la prépondérance accordée par la DIME au rétablissement intégral de l'état antérieur, au détriment d'une solution moins incisive. Ces griefs ne résistent pas à la critique. D'abord, comme rappelé ci-dessus, une renonciation totale ou partielle à l'évacuation complète des matériaux se heurte frontalement aux principes fondamentaux du droit de l'aménagement du territoire, de la gestion des déchets et de la protection de l'environnement. Seules des dérogations mineures, portant sur des écarts limités et non significatifs, pourraient conduire à renoncer à un rétablissement complet de l'état conforme au droit. Or, l'ampleur du dépassement constaté – 17'800 m<sup>3</sup> sur plus de 12'000 m<sup>2</sup> -- excède très largement ce qui pourrait être qualifié de marginal. Aucun doute n'est possible sur ce point. Ensuite, le maintien sur place des matériaux d'excavation, constitués de déchets de chantier, s'oppose directement aux intérêts publics prépondérants découlant du droit de l'aménagement du territoire, du régime de gestion des déchets et des exigences en matière de protection de l'environnement. Une telle solution serait inapte à remédier à la situation illégale et ne ferait au contraire que la pérenniser. Seul un retour complet à l'état qui prévalait avant les travaux litigieux permet d'atteindre le but visé par la législation applicable. La Cour a par ailleurs déjà retenu que, quand bien même l'évacuation totale des remblais engendrerait certaines atteintes environnementales liées notamment aux terrassements et aux transports jusqu'aux lieux d'élimination, ces inconvénients ne sauraient faire obstacle à l'exécution d'un ordre de remise en état (cf. arrêt TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025 consid. 7.7). Les préavis unanimes des services spécialisés, rendus en fin d'instruction, doivent être suivis: les nuisances inhérentes aux travaux d'évacuation découlent de l'illégalité initiale et ne peuvent servir à justifier le maintien d'une situation contraire au droit. La mesure ne saurait davantage être qualifiée de disproportionnée au motif d'une éventuelle insuffisance des capacités de stockage dans la région. La Cour ne voit pas en quoi des limitations hypothétiques des capacités d'accueil des décharges justifieraient la tolérance sur le long terme de dépôts illicites en pleine zone agricole (cf. arrêt TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025 consid. 7.8). L'argument est dès lors dénué de pertinence. Quant au grief tiré de l'inertie de l'autorité entre le refus de permis de construire de 2016 et l'ouverture de la

procédure de rétablissement, il ne peut qu'être écarté. Une éventuelle inaction de l'administration ne saurait en aucun cas être assimilée à une autorisation tacite ni priver la DIME de son droit — et surtout de son obligation — d'intervenir devant une situation illicite. S'il est regrettable que l'illégalité n'ait pas été traitée plus tôt, l'écoulement du temps ne crée ni droit acquis au maintien de l'ouvrage dont la légalisation avait été expressément refusée, ni confiance légitime. Au vu de l'ensemble de ces éléments, le grief tiré de la prétendue disproportion de l'ordre de remise en état intégrale doit être rejeté. 7.

7.1. La recourante s'étonne encore de ce que la DIME n'a pas ordonné à l'entreprise constructrice de procéder aux travaux de remise en état. Ce grief ne résiste toutefois pas à la critique. Le texte de l'art. 167 LATeC est en effet parfaitement clair: l'alinéa 2 de cette disposition prévoit que l'autorité, confrontée à une construction illicite, doit s'adresser "au ou à la propriétaire". La norme vise exclusivement la personne titulaire du droit réel sur le terrain concerné et non l'exécutant des

Tribunal cantonal TC Page 15 de 16 travaux. Contrairement à d'autres législations cantonales, le droit fribourgeois ne prévoit aucune base légale permettant à l'autorité de police des constructions d'adresser directement un ordre de remise en état à l'entrepreneur. C'est donc à juste titre que la DIME a ouvert la procédure à l'encontre de la propriétaire du terrain et qu'elle lui a ordonné de procéder à la remise en état. De même, conformément à l'art. 171 al. 1 LATeC, les frais d'une éventuelle exécution par substitution doivent être supportés par le propriétaire. En mandatant une entreprise pour l'exécution des travaux, le propriétaire de l'époque assumait ainsi la responsabilité de l'activité de ses auxiliaires au regard du droit public. Les relations de droit privé entre le maître de l'ouvrage et l'entreprise, tout comme les éventuelles questions de responsabilité civile, sont sans pertinence dans le cadre de la présente procédure administrative. L'autorité pouvait se fonder exclusivement sur le régime de responsabilité institué par les art. 167 ss LATeC, lequel s'attache à la situation foncière et non à l'exécution matérielle des travaux. Les conclusions précédentes ne sauraient être modifiées du fait que la LPE permettrait, en parallèle, de se retourner également contre le détenteur des déchets, soit l'entreprise qui les a acheminés et déposés sur le site. En retenant dans sa décision les principes du droit de l'environnement, la DIME n'a nullement mélangé de manière inadmissible des notions issues de différents domaines juridiques, comme le prétend la recourante. Elle a simplement souligné que l'illégalité de la situation, dont la propriétaire demeure responsable sous l'angle de la police des constructions, est aggravée par la violation concomitante des règles applicables à la gestion des déchets. Comme exposé ci-dessus., cet élément participe au contraire à renforcer l'intérêt public majeur en faveur du rétablissement intégral de l'état conforme au droit. 7.2. Enfin, la recourante se méprend lorsqu'elle laisse entendre que la seule mesure pertinente dans le cas d'espèce serait une sanction pénale. Elle perd de vue que la présente procédure est exclusivement de nature administrative et a pour objet le rétablissement d'une situation conforme au droit, indépendamment de toute faute personnelle. La procédure pénale, pour sa part, poursuit un but différent, celui de sanctionner un comportement illicite. Comme ces deux procédures reposent sur des fondements juridiques distincts et répondent à des finalités qui leur sont propres, leur coexistence n'enfreint en rien le principe de l'interdiction de la double sanction. L'ordre de remise en état n'a donc aucun caractère punitif, mais tend uniquement à restaurer l'ordre juridique auquel il a été porté atteinte. 8. Le recours, en tant qu'il remet en cause le principe même de la remise en état ainsi que l'ampleur des travaux ordonnés, doit être rejeté. En revanche, le délai imparti pour procéder aux travaux de remise en état appelle une

adaptation. Fixé initialement au 30 juin 2026 dans la décision du 10 juin 2025, ce délai – d'environ 13 mois – a été de facto suspendu puis raccourci par l'introduction de la présente procédure de recours. Dans ces circonstances, et compte tenu également de l'ampleur des travaux à réaliser, il se justifie d'accorder à la recourante un nouveau délai de durée similaire pour s'exécuter. Compte tenu de l'ampleur des travaux à réaliser, un délai échéant au 28 février 2027 apparaît adéquat et suffisant. Pour le surplus, la décision attaquée est entièrement confirmée.

Tribunal cantonal TC Page 16 de 16 9. 9.1. Il appartient à la recourante, qui succombe, de supporter les frais de la procédure, conformément à l'art. 131 CPJA. Ces frais sont arrêtés à CHF 2'500.-, conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont compensés par l'avance de frais de CHF 2'500.- versée par la recourante le 18 juillet 2025. 9.2. Pour le même motif, la recourante n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA a contrario). Il n'est pas davantage alloué d'indemnité de partie aux collectivités intimées, leurs intérêts patrimoniaux n'étant pas en cause (art. 133 CPJA). la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision de la DIME du 10 juin 2025 est confirmée. Le délai pour procéder aux travaux de rétablissement de l'état conforme au droit est prolongé jusqu'au 28 février 2027. II. Des frais de procédure de CHF 2'500.- sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais de même montant déjà versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 30 janvier 2026/jud Le Président Le Greffier-rapporteur

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.