

FR_GERICHTE 602 2025 66 vom 30. Januar 2026

FR Kantonsgericht, 2026-01-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2025_66

FR: FR_GERICHTE 602 2025 66 du 30 janvier 2026

IT: FR_GERICHTE 602 2025 66 del 30 gennaio 2026

Erwägungen

E. 20

décembre 2021, l'arrêt immédiat des travaux exécutés sur le site par l'entreprise A._____ SA. Elle a exigé du propriétaire le dépôt d'un dossier de mise en conformité, dès lors que le remblayage s'était poursuivi par l'entreprise précitée au-delà du secteur autorisé, pour atteindre une surface totale d'environ 15'000 m². Cette aire comprend la zone effectivement remblayée (environ 12'000 m²), ainsi qu'une place utilisée comme zone d'accès, de circulation des véhicules, d'installation de chantier, et un stock de matériaux terreux. Le remblai illicite supplémentaire représentait ainsi un volume d'environ 33'500 m³ de matériaux d'excavation, dont 900 m³ présentant une pollution aux hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), selon le rapport technique du bureau E._____ SA du 23 juin 2022. Le 27 juin 2022, le propriétaire a déposé une demande de permis de construire visant la mise en conformité du remblayage litigieux (dossier FRIAC n° fff). Cette demande s'appuyait sur le rapport technique du 23 juin 2022 précité, lequel prévoyait l'excavation et l'évacuation des seuls matériaux pollués, soit sur un secteur limité d'environ 350 m², ainsi que le remodelage de la topographie, comprenant un lissage de la surface et un abaissement de la pente du talus sud du remblai. Les services consultés ont émis des préavis favorables, pour partie assortis de conditions. Le Service des forêts et de la nature (SFN) a relevé que des travaux avaient été réalisés à proximité immédiate de la limite forestière, voire en forêt. Dans son préavis du 16 janvier 2023, la section agriculture de Grangeneuve a, quant à elle, préavisé défavorablement le projet au motif qu'il ne répondait pas aux besoins stricts d'amélioration du sol et qu'il n'était, partant, pas conforme à l'affectation en zone agricole. Le service a toutefois précisé que, si la pesée des intérêts effectuée par l'autorité compétente devait conduire à approuver le projet de mise en conformité tel que présenté dans le rapport du bureau E._____ SA, il considérait que le principe général de remise en état, fondé sur une topographie différente de la situation initiale, pouvait être jugé recevable, pour autant que les conditions proposées dans le rapport soient strictement respectées et complétées par des conditions supplémentaires. Le 18 janvier 2023, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), devenue entre-temps la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), a informé le propriétaire qu'elle envisageait de refuser l'autorisation spéciale requise pour la modification de la topographie du terrain. À la suite de cette annonce, le propriétaire a retiré sa demande. Par décision du 22 mars 2023, la Préfecture a dès lors classé la procédure de permis de construire.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 19 C. Le 19 mai 2023, la DIME a ouvert une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit à l'encontre du propriétaire de la parcelle, pour avoir aménagé un remblai sans autorisation. Le propriétaire s'est déterminé le 19 juillet 2023, par l'intermédiaire du bureau E._____ SA. Selon ce bureau, l'objectif initial de

l'aménagement litigieux était d'améliorer l'exploitabilité agricole des terrains, en particulier par une réduction de la pente du talus dans la partie est (talus initial de 32 %) ainsi que par le comblement d'une zone fréquemment détrempée lors d'intempéries. Le bureau E. _____ SA indique que la zone est aujourd'hui recouverte d'un dépôt de remblais présentant une topographie très irrégulière, qui ne permet plus aucune exploitation agricole sur une surface d'environ 15'000 m². Le bureau précise qu'une remise en état des sols, après réaménagement des remblais en conservant les volumes en place, permettrait l'utilisation de machines agricoles sur l'ensemble de la surface remaniée, contrairement à un retour à la topographie initiale, laquelle comprenait environ 3'000 m² de talus raide. E. _____ SA relève encore que l'évacuation complète des matériaux ayant servi illicitement au remblayage — soit environ 33'500 m³ — entraînerait un impact environnemental important, lié notamment aux travaux de terrassement, au trafic correspondant à quelque 2'000 allers-retours de camions et à l'occupation de capacités en décharge. Les coûts de cette évacuation intégrale sont estimés à CHF 1'516'200.-. En conclusion, il estime qu'il serait dès lors peu judicieux et disproportionné d'exiger le retrait complet du remblai. Il propose une solution alternative consistant en l'évacuation en décharge des matériaux pollués, le réaménagement des matériaux non pollués et l'apport de sols de bonne qualité, afin de rendre la surface à nouveau apte à l'exploitation agricole. Il souligne que cette solution avait été jugée admissible par Grangeneuve et par le Service de l'environnement (SEn), dans leurs préavis respectifs des 16 janvier et 26 août 2023, rendus dans le cadre de la procédure de permis de construire ultérieurement retirée. Le 19 décembre 2023, une inspection des lieux a été organisée en présence du propriétaire ainsi que de représentants du bureau E. _____ SA, de la commune et du SEn. La société A. _____ SA n'a pas été conviée à cette mesure d'instruction. Il ressort notamment du procès-verbal que, selon E. _____ SA, une remise en état intégrale entraînerait pour l'entreprise ayant exécuté les travaux une perte d'environ CHF 1'200'000.-. Le SEn a toutefois contesté ces chiffres, considérant que les gains illicites réalisés n'avaient pas été correctement pris en compte, et a confirmé qu'une tolérance du remblai était exclue. Le 14 décembre 2023, E. _____ SA a apporté des compléments au procès-verbal. Le même jour, le SEn a rendu son préavis, dans lequel il a demandé le rétablissement intégral du site. Le propriétaire s'est encore déterminé le 24 janvier 2024, notamment au sujet des coûts et de l'impact écologique des différentes variantes de rétablissement. Dans une prise de position du 23 avril 2024, le SEn s'est prononcé sur le montant du gain illicite réalisé. Par lettre du 26 avril 2024, la DIME a invité l'entreprise A. _____ SA à lui transmettre toute information utile relative à l'aménagement du remblai illicite, en particulier concernant son implication et le montant du gain illicite obtenu.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 19 Le 28 mai 2024, l'entreprise constructrice a indiqué avoir réalisé les travaux de remblayage à la demande du propriétaire, dans le but d'améliorer l'exploitabilité agricole de la parcelle. Elle a expliqué que, depuis l'arrêt des travaux ordonné le 20 décembre 2021, elle avait mandaté, à ses frais, un bureau spécialisé afin d'exécuter les travaux nécessaires et de répondre aux procédures en cours. Elle a ajouté qu'aucun gain n'avait été réalisé sur ces travaux, compte tenu des coûts élevés liés à l'apport et à la mise en place des matériaux destinés à améliorer l'exploitabilité agricole du terrain. Elle a enfin précisé qu'aucun décompte ne pouvait être établi à ce stade, une procédure étant en cours et les conséquences financières demeurant incertaines. Le 29 mai 2024, le bureau E. _____ SA a établi une estimation du temps nécessaire aux travaux de remise en état de la parcelle litigieuse, en fonction des différentes variantes envisagées.

Selon cette estimation, pour la variante B — soit une remise en état avec élimination partielle des remblais — les travaux pourraient être achevés d'ici la fin de l'été 2026. La parcelle pourrait alors être à nouveau exploitable pour l'agriculture dès 2027, moyennant certaines restrictions jusqu'à fin 2029 (durée totale des travaux: 2 à 4 ans). En revanche, pour une remise en état impliquant l'élimination totale des remblais (variante A), E._____ SA estime que les travaux pourraient s'achever entre 2028 et 2030, pour une durée totale comprise entre 4 et 6 ans. Le 15 juillet 2024, l'entreprise constructrice s'est déterminée sur l'estimation du gain illicite établie par le SEn. Elle a répété qu'au vu de la situation actuelle, aucun gain n'avait été réalisé, mais au contraire des pertes. Elle a expliqué que des décharges étaient disponibles dans tous les districts, à proximité de chaque chantier, de sorte qu'il n'y avait aucune économie liée à une éventuelle réduction des distances de transport. Elle a ajouté que, dans certains cas, la terre avait même été acheminée depuis des chantiers éloignés, ce qui excluait toute possibilité de gain. D. Le 30 juillet 2024, la DIME a également ouvert une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit à l'encontre de l'entreprise A._____ SA, en sa qualité de perturbatrice par comportement, dès lors qu'elle avait elle-même réalisé les travaux illicites. Un délai de 30 jours lui a été imparti pour se déterminer sur le dossier. Le 11 septembre 2024, le SFN a pris position. Il a indiqué que le secteur concerné ne comportait ni biotope, ni espèces dignes de protection. Ce service pouvait dès lors accepter la variante proposée par le bureau E._____ SA, consistant en l'évacuation en décharge des matériaux pollués, le réaménagement des matériaux restants et l'apport de sols de bonne qualité, afin de rendre la surface à nouveau apte à l'agriculture. Toutefois, le SFN a relevé que l'apport de matériaux conduisait à une banalisation du paysage. Il a dès lors demandé que soit plantée, sur la parcelle, une haie vive d'une longueur minimale de 50 mètres, composée d'espèces adaptées au site. Le 1er octobre 2024, la comptabilité de l'année 2023 de l'exploitation agricole du propriétaire a été versée au dossier. Le 30 octobre 2024, l'entreprise constructrice s'est déterminée, en contestant l'ouverture à son encontre de la procédure de rétablissement de l'état conforme au droit. Selon elle, une telle procédure ne pouvait viser que le propriétaire de la parcelle. Sur le fond, l'entreprise a estimé qu'une remise en état impliquant l'élimination totale du remblai litigieux serait disproportionnée, en raison des coûts qu'elle engendrerait et des nuisances écologiques qu'elle entraînerait. E. Par décision du 18 mars 2025, la DIME a constaté que le remblai sis sur l'art. ccc RF était illicite, la requête de permis y relative ayant été retirée, et que sa légalisation était exclue. En

Tribunal cantonal TC Page 5 de 19 conséquence, elle a ordonné au propriétaire et à la société A._____ SA, solidairement, de procéder — conformément aux considérants — d'ici au 30 juin 2027 au rétablissement intégral de l'état conforme au droit, par l'évacuation de l'ensemble des matériaux déposés sans autorisation et la remise en état des sols. Cet ordre était assorti de la menace d'exécution par substitution, aux frais des obligés, et de la peine prévue par l'art. 292 CP. Les frais de procédure, arrêtés à CHF 2'500.-, ont été mis solidairement à la charge du propriétaire et de la société. L'autorité a expliqué que l'ordre de remise en état était adressé au propriétaire, 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), ainsi qu'à la société constructrice, en sa qualité de perturbatrice par comportement, au sens de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). Pour fonder sa décision, la DIME a retenu que la surface concernée — environ 15'000 m² (soit une zone remblayée de 12'000 m², ainsi qu'une place en grave

utilisée comme zone d'accès, de circulation et d'installation de chantier, ainsi qu'un stock de matériaux terreux) — et le volume de 33'500 m³, dépassaient massivement les travaux autorisés par la commune en vue de combler l'ancienne gravière (soit 6'500 m³ pour environ 1'000 m²). Selon elle, ces agissements avaient transformé le site en décharge non autorisée. L'autorité a également relevé l'absence de bonne foi des deux intéressés: le propriétaire ne pouvait ignorer l'ampleur des travaux et la société constructrice, en tant que professionnelle, devait connaître les règles applicables à l'élimination et au stockage des déchets. Ces comportements leur avaient en outre permis de réaliser un gain illicite. Elle a considéré que les violations du droit de l'aménagement du territoire et de la législation sur la protection de l'environnement étaient graves. Quant au principe de proportionnalité, la DIME a jugé que l'ordre de remise en état intégrale le respectait, malgré son coût élevé (estimé à CHF 1'516'200.-). Elle a souligné qu'une mise en décharge illicite de matériaux d'excavation, entraînant la perte de terres cultivables et une modification non autorisée du paysage en zone agricole, ne saurait être tolérée, sous peine de favoriser de tels comportements. F. Par mémoire du 5 mai 2025, la société A. _____ SA a interjeté recours (602 2025 66) auprès du Tribunal cantonal contre la décision de la DIME du 18 mars 2025. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision litigieuse et, principalement, à ce que celle-ci soit modifiée en ce sens que seul le propriétaire soit tenu de procéder au rétablissement de l'état conforme au droit — par les travaux d'évacuation des matériaux d'excavation déposés sans autorisation sur la parcelle et par la remise en état des sols — et que les frais de procédure soient mis exclusivement à la charge du propriétaire. Subsidiairement, elle demande l'annulation de la décision et le renvoi de la cause à l'autorité pour instruction complémentaire et nouvelle décision au sens des considérants. À l'appui de son recours, la recourante invoque tout d'abord un vice formel, soutenant qu'elle n'aurait pas dû être partie à la procédure. Selon elle, l'art. 167 LATeC ne permet ni d'imposer à une entreprise non propriétaire d'un bien-fonds l'obligation de rétablir l'état conforme au droit sur ce bien-fonds, ni de lui faire supporter les coûts y relatifs. Elle fait valoir que le rétablissement incomberait, conformément au texte légal et à la jurisprudence du Tribunal cantonal, uniquement au propriétaire. À son avis, la DIME perd totalement de vue que la présente affaire relève exclusivement

Tribunal cantonal TC Page 6 de 19 d'une procédure de remise en état au sens de l'art. 167 LATeC, ainsi qu'il ressort de sa correspondance du 30 juillet 2024, et non de l'application de la LPE. Elle invoque ensuite une violation de son droit d'être entendue. Elle relève que la procédure de rétablissement a été ouverte le 19 mai 2023, soit plus d'une année avant qu'elle ne soit sollicitée pour la première fois, le 26 avril 2024, puis formellement intégrée à la procédure le 30 juillet 2024. Elle relève en particulier qu'elle n'a pas été invitée à participer à l'inspection des lieux du 19 décembre 2023, alors même qu'il s'agissait d'une mesure d'instruction essentielle, dont l'absence de participation constituerait selon elle un vice de procédure fondamental et ne pouvait être réparé. La recourante conteste également avoir réalisé un gain, estimant qu'il est faux de retenir qu'elle aurait économisé des trajets en déposant des matériaux sur la parcelle litigieuse. Elle soutient de plus que la DIME a procédé à une pesée des intérêts erronée en ordonnant l'évacuation intégrale du remblai. Selon elle, cette mesure serait disproportionnée, dès lors que d'autres solutions moins incisives — soit l'évacuation des seuls matériaux pollués, suivie d'un réaménagement des matériaux restant et d'un apport de sols de bonne qualité — permettraient d'atteindre le même but (rendre la surface à nouveau exploitable pour l'agriculture), dans un délai nettement plus court, à moindre coût et avec moins d'impacts écologiques. Elle relève

encore que cette variante est acceptée par les services spécialisés, qu'elle permettrait même d'augmenter la surface agricole effectivement exploitable et qu'elle ne peut supporter, financièrement, les coûts d'une remise en état intégrale. Elle reproche à la DIME d'avoir fondé sa décision sur des considérations essentiellement punitives, sans tenir compte des contraintes économiques qui la touchent. La recourante requiert enfin des mesures d'instruction complémentaires, notamment sur l'impact écologique des différentes variantes de remise en état. Il est précisé que le propriétaire n'a pas recouru contre la décision de rétablissement de l'état conforme au droit. G. Le 16 juin 2025, la commune renonce à déposer des observations. Elle indique qu'un mur de soutènement et un radier sont en cours de régularisation sur l'art. ccc RF (dossier FRIAC n° ggg), le dossier étant en circulation auprès des services cantonaux compétents. Par observations du 7 juillet 2025, la DIME conclut au rejet du recours, sans formuler d'observations complémentaires. H. 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

Tribunal cantonal TC Page 7 de 19 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. Dans un premier grief qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante se prévaut d'une violation de son droit d'être entendue au sens de l'art. 29 al. 2 de la constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Elle reproche plus particulièrement à la DIME de ne pas l'avoir invitée à participer à l'inspection locale du 19 décembre 2023, alors même que cette mesure d'instruction constitue, selon elle, un élément essentiel du dossier. 3.1. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour le justiciable de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. Cette garantie n'empêche toutefois pas l'autorité de clore l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant de manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves encore proposées, elle est convaincue qu'elles ne seraient pas susceptibles de modifier son opinion (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1). Selon l'art. 60 let. a CPJA, les parties ont le droit de prendre connaissance des documents, renseignements et rapports utiles recueillis dans la procédure et de participer aux inspections d'une chose ou de lieux. L'art. 61 CPJA prévoit des exceptions: l'autorité peut, lorsque la sauvegarde d'un intérêt public ou privé prépondérant l'exige, entendre témoins et experts en l'absence des parties et leur refuser l'accès aux procès-verbaux (al. 1). Elle peut également procéder à une inspection locale en l'absence des parties lorsque l'urgence ou la nature de l'affaire l'exige (al. 2). Dans ces hypothèses, l'art. 65 CPJA s'applique par analogie (al. 3). Aux termes de l'art. 65 CPJA, une pièce dont la consultation a été refusée à une partie ne peut être utilisée à son désavantage, à moins que l'autorité ne lui en ait communiqué, oralement ou par écrit, le contenu essentiel, et ne lui ait donné l'occasion de s'exprimer et de fournir d'éventuelles contre-preuves. 3.2. En l'espèce, la recourante a eu accès au procès-verbal de l'inspection

locale du 19 décembre 2023 et s'est déterminée à son sujet. On ne saurait reprocher à l'autorité de l'avoir sciemment écartée de cette mesure d'instruction, dès lors qu'à cette date, aucune procédure n'était encore formellement ouverte à son encontre. Comme elle le relève elle-même, la procédure dirigée contre elle n'a été initiée qu'à l'été 2024. Par la suite, la recourante a eu accès à l'intégralité du dossier et a été mise en mesure de se déterminer sur tous les éléments pertinents. Dans ces conditions, il n'apparaît pas nécessaire de répéter les mesures d'instruction déjà accomplies. Les aspects critiqués par la recourante — et qui avaient notamment été évoqués lors de l'inspection locale — ne sont ni déterminants pour l'issue du présent litige, ni susceptibles d'être établis par une simple observation visuelle du site. Une nouvelle inspection locale serait dès lors dépourvue d'utilité. En tant que la recourante demande que le Tribunal procède lui-même à une

Tribunal cantonal TC Page 8 de 19 inspection des lieux, il peut être renvoyé au consid. 9 ci-dessous, qui rejette cette réquisition par appréciation anticipée des preuves. Pour les mêmes motifs, aucun reproche ne peut être adressé à l'autorité intimée pour avoir renoncé à organiser une seconde inspection locale. Il ressort par ailleurs du dossier que les autres mesures d'instruction – notamment les prises de position des services spécialisés et les différents échanges d'écritures – ont toutes été communiquées à la recourante. Celle-ci a d'ailleurs été formellement invitée, le 31 juillet 2024, à se déterminer. Si, dans ses observations du 30 octobre 2024, elle s'est essentiellement bornée à soutenir qu'elle ne pouvait être tenue de procéder au rétablissement de l'état conforme au droit, sans se positionner en détail sur le fond, cela relève d'un choix de sa part et ne découle nullement d'une violation de son droit d'être entendue. Il convient encore de rappeler que l'autorité n'a l'obligation de réunir que les preuves pertinentes et de garantir la participation des parties à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de leur permettre de se déterminer sur leur résultat, lorsque ces éléments sont de nature à influencer sur la décision (cf. ATF 118 Ia 19 consid. 1c). Le droit de faire administrer des preuves suppose enfin que le fait à établir soit pertinent et que le moyen de preuve requis soit propre à l'établir. Dans la mesure où il se confond en partie avec des griefs portant sur le fond (cf. ci-après), le moyen tiré de la violation du droit d'être entendu doit, quoi qu'il en soit, être écarté. La recourante, qui a eu une connaissance complète du dossier, a pleinement pu s'exprimer devant le Tribunal cantonal, lequel dispose du même pouvoir d'examen en fait et en droit que l'autorité intimée.

3.3. Mal fondé, le grief tiré de la violation du droit d'être entendu doit être rejeté.

4. 4.1. 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). Les art. 31b et 31c LPE distinguent entre déchets urbains et autres déchets. Ces derniers — ce qui est le cas ici — doivent être éliminés par leur détenteur; celui-ci peut confier cette tâche à un tiers (art. 31c al. 1 LPE). Dans la mesure où cela est nécessaire, les cantons prennent des mesures

Tribunal cantonal TC Page 9 de 19 propres à faciliter l'élimination de ces déchets. Ils peuvent notamment définir des zones d'apport (al. 2). Selon la jurisprudence, le "détenteur" (Inhaber der Abfälle, detentore dei rifiuti) au sens du droit fédéral est celui qui exerce un pouvoir de dispositif de fait sur les déchets, indépendamment des notions de droit privé telles que la propriété (cf. ATF 119 Ib 492 consid. 4b/cc). Est ainsi détenteur quiconque exploite, stocke, manipule ou traite les déchets – par exemple le locataire d'un terrain où ils se trouvent –, et a fortiori celui qui les recueille ou les entrepose intentionnellement (cf. ATF 144 III 327 consid. 3.3.1). 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). 4.2. 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 hauteur ne dépasse pas 1.2 m par rapport au terrain naturel et dont la surface est inférieure ou égale à 500 m²; 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 de 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 m³.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 19 5. 5.1. En l'occurrence, il apparaît d'emblée que l'aménagement du remblai excède très largement ce qui avait été autorisé. Le permis de construire portait sur un volume de 6'500 m³ pour une surface d'environ 1'000 m². Or, ce sont au total près de 40'000 m³ de matériaux qui ont été déversés sur une surface d'environ 12'000 m². Le dépassement représente ainsi un volume supplémentaire d'environ 33'500 m³, lequel aurait dû faire l'objet d'une procédure de modification du permis initial, voire d'une nouvelle demande, et nécessitait en outre — comme cela ressort du consid. 4. — les autorisations prévues aux art. 154 LATeC et 30e al. 2 LPE. La recourante ne conteste du reste pas que ce dépassement ne peut pas être légalisé a posteriori. Elle – ni la propriétaire d'ailleurs – n'a jamais sollicité d'autorisation d'exploitation et le site ne figure pas dans la planification cantonale relative aux dépôts de matériaux d'excavation. 5.2. Partant, comme l'a retenu à juste titre la DIME, le remblai litigieux, non seulement ne respecte pas le permis initial, mais ne peut pas davantage être légalisé. Eu égard à leur volume et à leur nature, les travaux réalisés ne sont manifestement pas 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 —, à la gestion des déchets et à la protection de la forêt (distances), ce qui exclut définitivement toute possibilité de légalisation. À cet égard, on peut se référer notamment au préavis de Grangeneuve du 16 janvier 2023, qui conclut que les aménagements supplémentaires effectués ne répondent pas aux besoins stricts d'amélioration du sol et ne sont pas conformes à la zone agricole, à la prise de position de la DIME du 18 janvier 2023, qui renvoie à l'art. 34 al. 4 let. a de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), et retient que l'ouvrage ne correspond pas à une "amélioration ciblée d'un terrain agricole dégradé", au préavis du SEn du 14 décembre 2023, confirmant que le remblai constitue une élimination de déchets hors des installations prévues à cet effet, au préavis du SFN du 1er septembre 2022 concernant notamment la protection de la forêt, ainsi qu'à la jurisprudence récente rendue en la matière (cf. arrêt TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025 consid. 5.2). 6. La recourante soutient qu'elle ne peut être condamnée à retirer l'ouvrage litigieux et qu'elle ne saurait être tenue solidairement responsable des frais liés à une éventuelle exécution par substitution. Selon elle, la DIME ne pouvait agir qu'à l'encontre du propriétaire de la parcelle. 6.1. Il est exact, ainsi que l'a jugé de manière constante le Tribunal cantonal (cf. arrêts TC FR 602 2023 155 du 22 décembre 2022; 602 2020 21 du 19 juin 2020; 602 2014 48 du 3 décembre 2014 consid. 5b), que la DIME ne pouvait pas fonder son ordre de remise en état à l'encontre de la société constructrice sur l'art. 167 LATeC. Cette disposition vise exclusivement le ou la propriétaire de l'ouvrage illicite. Son texte est clair: l'autorité ordonne le rétablissement de l'état conforme au droit "au ou à la propriétaire", et non à la personne ayant exécuté les travaux (p. ex. entreprise de construction, architecte, etc.). Contrairement à d'autres législations cantonales, le droit fribourgeois ne contient pas de base légale en matière de police des constructions permettant de s'adresser directement à l'entrepreneur ayant réalisé l'ouvrage.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 19 De même, l'art. 171 al. 1 LATeC prévoit que les frais d'une éventuelle exécution par substitution sont mis à la charge du propriétaire, ce qui

confirme que l'art. 167 LATeC ne constitue pas une base légale permettant d'imposer des obligations à un tiers constructeur. Il convient dès lors d'examiner si l'ordre de remettre en état, tel qu'il a été adressé à la recourante, peut néanmoins trouver son fondement dans une autre base légale, en particulier dans la législation fédérale sur la protection de l'environnement. 6.2. Dans sa décision du 18 mars 2025, la DIME a justifié l'ordre de remise en état adressé à la recourante en se fondant sur les principes du droit de l'environnement, en particulier celui du pollueur-payeur, et sur la responsabilité du perturbateur, tels que consacrés par la LPE. Elle a considéré que tant le propriétaire que la société constructrice étaient responsables de la situation illicite: le premier en tant que perturbateur par situation, du fait qu'il est propriétaire de la parcelle sur laquelle les matériaux ont été déposés (art. 167 LATeC), la seconde en tant que perturbatrice par comportement, pour avoir elle-même exécuté les travaux de remblayage non autorisés, sur la base de la LPE. Estimant que les deux intervenants étaient en mesure de remédier à l'atteinte, sur la base de deux législations aux buts et aux principes différents (police des constructions pour le propriétaire et protection de l'environnement pour la recourante), la DIME a retenu leur responsabilité solidaire tant pour l'exécution de l'ordre de remise en état que pour la prise en charge des frais éventuels d'une exécution par substitution. L'autorité a considéré qu'aucun critère objectif ne permettait de distinguer ou de hiérarchiser les responsabilités respectives fondées d'une part sur la police des constructions et d'autre part sur la protection de l'environnement, ce qui justifiait, selon elle, une mise à charge conjointe et solidaire. 6.2.1. Comme exposé au considérant 4, l'art. 30e LPE interdit le stockage définitif de déchets en dehors d'une décharge contrôlée (cf. ég. art. 12 al. 1 et 2 LGD). La qualification juridique de déchets attribuée aux matériaux composant le remblai litigieux ne fait aucun doute. La Cour peut en outre retenir que la recourante, qui a extrait, transporté et déposé les matériaux sur la parcelle, en avait la maîtrise de fait. Elle doit dès lors être qualifiée de détentrice des déchets au sens de l'art. 31c LPE et de la jurisprudence y relative. La recourante ne saurait valablement soutenir qu'elle ignorait les limites du permis de construire. D'une part, il est difficilement concevable qu'une entreprise active dans le domaine puisse exécuter des travaux sans disposer des plans approuvés. D'autre part, agissant en tant que professionnelle, elle est présumée connaître les obligations légales applicables, tant en matière d'aménagement du territoire que de protection de l'environnement et de gestion des déchets. Reste à déterminer si cette qualité de détentrice permet de lui adresser un ordre de remise en état, ou plus précisément — selon la terminologie du droit de l'environnement — un ordre d'élimination des déchets, fondé sur la LPE et les dispositions cantonales d'exécution. 6.2.2. De manière générale, même en l'absence d'une base légale spéciale, l'autorité est tenue d'intervenir lorsqu'elle constate qu'un administré n'exécute pas les obligations qu'une norme ou une décision administrative lui impose (cf. ATF 102 Ib 296). Le principe de la légalité, en lien avec ceux de l'égalité de traitement et de la sécurité du droit, commande en effet à l'autorité de veiller à ce que les particuliers respectent leurs obligations de droit public.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 19 À cet effet, l'autorité dispose de différents moyens d'exécution forcée, notamment l'exécution par substitution, la contrainte directe et l'exécution immédiate. L'exécution par substitution consiste en l'ensemble des actes par lesquels l'État, ou un tiers mandaté par lui, exécute à la place de l'obligé l'obligation restée inexécutée, aux frais de ce dernier (cf. ATF 105 Ib 343). Sauf cas d'urgence, cette procédure comprend plusieurs étapes: la prise d'une décision de base (Sachverfügung), une sommation, la constatation de l'inexécution, l'ordre d'exécuter, puis l'exécution elle-même.

La décision de base constate ou impose l'obligation à exécuter; l'exécution par substitution suppose que cette décision soit exécutoire. Celle-ci ne peut plus être remise en cause dans les phases ultérieures, sauf en cas de nullité ou d'atteinte à une liberté publique inaliénable et imprescriptible (cf. ATF 105 Ia 20; arrêts TF 1C_488/2021 du 9 février 2022 consid. 3.1; 1C_140/2020 du 18 novembre 2020 consid. 4.2). 6.2.3. Il résulte de ce qui précède que l'autorité, sur la base des dispositions précitées de la LPE, était en droit de se retourner contre le détenteur des déchets, c'est-à-dire celui qui, par son comportement, a créé une situation manifestement contraire à la loi en stockant ou en éliminant des déchets ailleurs qu'à l'endroit prévu à cet effet. Dès lors, la DIME était fondée à exiger de la recourante, en sa qualité de détentrice des matériaux, l'élimination des déchets stockés sur la parcelle litigieuse et le rétablissement de l'état conforme au droit, et plus particulièrement à la législation sur la gestion et l'élimination des déchets, ainsi qu'à la menacer d'une exécution par substitution à ses frais (cf. art. 32 al. 1 LPE, qui prévoit que le détenteur assume notamment le coût de l'élimination des déchets). 7. Il convient donc d'examiner si l'ordre d'éliminer les déchets et de rétablir l'état conforme au droit tel qu'imposé à la recourante peut être confirmé matériellement. 7.1. Comme toute mesure étatique, l'ordre d'éliminer les déchets et de rétablir l'état conforme au droit doit respecter le principe de la proportionnalité, consacré à l'art. 5 al. 2 Cst., selon lequel l'activité de l'État doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé. L'obligation de rétablir une situation licite n'est pas absolue: elle est limitée par ce principe, qui impose une appréciation circonstanciée de la situation (cf. arrêt TC FR 602 2020 76 du 21 janvier 2021 consid. 2.2). S'agissant d'un remblai en zone agricole résultant de l'évacuation illicite de matériaux d'excavation qualifiés de déchets au sens de la LPE, il y a lieu de s'inspirer de la jurisprudence développée en matière de constructions illégales hors de la zone à bâtir. Cette approche se justifie d'autant plus qu'un remblai d'un volume d'environ 33'500 m³ aurait requis, en lui-même, une autorisation au sens de la LATeC. 7.2. 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. ég. 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).

Tribunal cantonal TC Page 13 de 19 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). 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). Ces principes s'imposent avec d'autant plus de force lorsqu'il s'agit non seulement d'une installation réalisée sans permis de construire ni autorisation d'exploitation, mais encore d'une décharge illicite de déchets, prohibée tant par la LAT que par la LPE. La zone agricole ne peut servir au stockage de matériaux d'excavation, de sorte que les intérêts publics en jeu ne sont en rien inférieurs à ceux découlant du principe de la séparation des zones. 7.3. Il convient d'abord de rappeler que, lorsque – comme en l'espèce – l'agrandissement massif d'un remblai situé 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 jurisprudence n'admet 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 ici: le

Tribunal cantonal TC Page 14 de 19 remblai litigieux atteint un volume supplémentaire d'environ 33'500 m³, pour une superficie d'environ 11'700 m², alors que les travaux initialement autorisés portaient sur 6'500 m³ pour 1'000 m². Une telle disproportion exclut toute qualification de "violation mineure". Il n'est ensuite 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 l'espèce, la situation est même plus grave encore, dès lors que le remblai ne se compose pas de terre végétale, mais de matériaux provenant de chantiers, soit des déchets au sens de la LPE (cf. art. 7 al. 6 LPE). La Cour a déjà souligné que la présence de déchets renforce l'intérêt public au rétablissement (cf. arrêt TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025 consid. 7.2 et 7.3). Il s'agit de garantir le respect des règles relatives à l'élimination des déchets (cf. art. 30e al. 1 LPE), dont le but est précisément d'éviter les dépôts sauvages et de réserver le stockage définitif à des installations contrôlées. La tolérance d'une situation manifestement contraire

au droit compromettrait la finalité même de ces normes. À cela s'ajoute que certaines parties du remblai sont composées de matériaux hétérogènes, que des analyses ont mis en évidence la présence d'une pollution aux hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), et que le remblai a été réalisé en forêt ou à une distance inférieure à celle prescrite, en violation des règles régissant la protection de l'aire forestière (cf. préavis du SFN du 1er septembre 2022). Dans ce contexte, les arguments de la recourante, selon lesquels la surface fertile aurait été augmentée, la topographie améliorée ou seuls des matériaux faiblement pollués seraient présents, sont dépourvus de pertinence. Tolérer des modifications aussi substantielles en zone agricole reviendrait à rendre inopérantes les règles strictes destinées à empêcher la transformation non autorisée de terrains non constructibles par l'apport de matériaux d'excavation. Les contrevenants pourraient ensuite s'appuyer sur ce précédent pour remodeler des terrains agricoles à leur convenance, pour autant que les matériaux ne soient pas pollués et que la surface soit revégétalisée (cf. arrêts TC FR 602 2024 79 du 3 février 2025 consid. 4.5; 602 2015 54 du 9 mars 2016 consid. 3e; ég. arrêt TF 1C_406/2012 du 5 février 2013 consid. 3.4). Une telle pratique viderait de leur substance tant le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti que celui d'une organisation contrôlée de l'évacuation des déchets. La violation de ces principes cardinaux suffit déjà, en soi, à fonder un intérêt public important justifiant une 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 soutenir qu'elle ferait l'objet d'un traitement exemplaire ou d'un excès de sévérité. Les conditions restrictives permettant d'invoquer l'égalité dans l'illégalité ne sont manifestement pas réunies, et rien ne permet d'admettre 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, constante et rigoureuse (cf. arrêts TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025; ainsi que les arrêts 602 2025 62, 602 2025 103 et 602 2025 105 rendus ce jour). Loin de violer l'égalité, la remise en état vise

Tribunal cantonal TC Page 15 de 19 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). La recourante ne peut pas davantage se prévaloir des préavis favorables exprimés dans le cadre de la procédure de permis de construire qui a été retirée. D'une part, la vocation agricole de l'ouvrage a été clairement exclue par l'autorité compétente (préavis de Grangeneuve du 16 janvier 2023). D'autre part, la DIME avait déjà annoncé qu'elle refuserait l'autorisation spéciale requise. Quant au SEN, il a explicitement mis en évidence les intérêts prépondérants en faveur d'une remise en état complète dans son préavis du 14 décembre 2023 et a expliqué les raisons pour lesquelles il s'écarterait du préavis qu'il avait rendu le 26 août 2022. 7.4. 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). Il découle de ce qui précède que la question — longuement discutée — de savoir si la recourante aurait retiré ou non un gain de ses agissements illicites est, en définitive, sans incidence sur l'obligation qui lui incombe, en sa qualité de détentrice des déchets, d'assurer leur élimination correcte conformément à la LPE. Le fait que le SEn, dans son préavis du 14 décembre 2023, ait indiqué ne pas être en mesure de se prononcer précisément sur l'existence d'un tel gain, ou encore que la recourante affirme que l'acheminement des matériaux vers une décharge contrôlée aurait été moins coûteux que leur dépôt sur la parcelle litigieuse, ne modifie en rien cette conclusion. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire d'ordonner les mesures d'instruction complémentaires sollicitées par la recourante sur ce point. Ces éléments ne sont pas déterminants pour statuer sur son obligation d'éliminer les déchets déposés illégalement et ne sont pas de nature à influencer l'issue du litige. 7.5. La recourante critique également la prépondérance accordée par la DIME au rétablissement intégral de l'état antérieur, au détriment d'une solution moins incisive – soit la variante dite "B" consistant à maintenir une partie des matériaux sur place après évacuation des seuls matériaux pollués – proposée par le bureau E._____ SA dans son rapport du 19 juillet 2023. 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 – 33'500 m³ de matériaux déposés illicitement au lieu des 6'500 m³ autorisés – excède très largement ce qui pourrait être qualifié de marginal. Aucun doute n'est possible sur ce point.

Tribunal cantonal TC Page 16 de 19 Ensuite, la présence d'une quantité importante de déchets au sens de la LPE, dont une partie polluée, implique que la remise en état ne constitue pas seulement une question d'aménagement du territoire, mais également une obligation légale d'élimination des déchets, découlant notamment des art. 30, 30a et 30e LPE. Le maintien, même partiel, de déchets de chantier ou de matériaux pollués en zone agricole contredit directement ces prescriptions impératives, ainsi que les objectifs de protection des sols (art. 33 LPE; art. 7 OSol). Partant, la solution préconisée par E._____ SA ne serait manifestement pas propre à rétablir un état conforme au droit, mais reviendrait au contraire à pérenniser une situation illégale, en contradiction avec l'art. 30e LPE, l'art. 12 LGD, l'art. 154 LATeC et les principes de la LAT. En outre, la directive de l'OFEV de 2021 sur la valorisation des matériaux d'excavation (directive sur les matériaux d'excavation) ne modifie en rien cette conclusion. Cette directive exige en effet que les matériaux d'excavation non pollués ne puissent être valorisés sur un site que s'ils proviennent du chantier même, dans le cadre d'un comblement de site d'extraction autorisé, ou pour une modification de terrain elle-même préalablement autorisée. Or, aucune de ces conditions n'est remplie. Le comblement autorisé par la commune ne portait que sur 6'500 m³, et aucune autorisation n'a jamais été délivrée pour un remodelage topographique ou une amélioration agricole au sens de l'art. 34 al. 4 let. a OAT. Cela confirme que seul un retrait complet des matériaux permet d'atteindre le but visé par la législation environnementale et par le droit des constructions. La recourante soutient encore que l'évacuation totale générerait des nuisances environnementales (trafic, transport, émissions) contraires au but de la LPE. Cet argument ne convainc pas. Comme l'a relevé le SEn dans son préavis du 14 décembre 2023 – en parfaite connaissance des observations du bureau E._____ SA – ces

nuisances sont inévitables et ne sauraient légitimer le maintien d'un dépôt illicite, lequel se trouve précisément à l'origine de la nécessité des travaux de rétablissement. Il est de jurisprudence constante qu'un administré ne peut se prévaloir des conséquences de son propre comportement illégal pour contester une mesure de remise en état (cf. arrêt TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025 consid. 7.7). Enfin, la recourante invoque un prétendu manque de capacité de stockage régional pour justifier une solution alternative. Cet argument est également dépourvu de pertinence. Admettre qu'un déficit ponctuel de capacité de décharge puisse justifier le maintien de dépôts illicites reviendrait à neutraliser le système planifié d'élimination des déchets voulu par les art. 30 ss LPE, et permettrait à tout détenteur de déchets d'invoquer à l'avenir des difficultés logistiques pour contourner le droit. Une telle approche serait incompatible avec le principe cardinal du pollueur-payeur (art. 2 LPE) ainsi qu'avec la jurisprudence (cf. arrêt TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025 consid. 7.8). En définitive, seul le rétablissement complet de l'état conforme au droit, impliquant l'évacuation intégrale des matériaux, permet de satisfaire aux exigences légales et de restaurer le terrain dans son affectation agricole antérieure. Le grief de la recourante est dès lors infondé. 7.6. S'agissant enfin de la bonne foi, il est difficilement concevable que la recourante, société active dans le domaine du transport et des terrassements, ait pu ignorer la nécessité d'obtenir les autorisations requises pour déposer une quantité aussi considérable de matériaux d'excavation assimilés à des déchets minéraux. Elle ne saurait valablement se retrancher derrière l'argument selon lequel elle aurait simplement agi sur instruction du propriétaire et dans un but de prétendue amélioration agricole. En sa qualité d'entreprise spécialisée, la recourante est en effet présumée connaître les règles applicables tant en matière d'aménagement du territoire qu'en matière de

Tribunal cantonal TC Page 17 de 19 protection de l'environnement, y compris en ce qui concerne la gestion et l'élimination des déchets (art. 30 ss LPE; cf. ATF 136 II 359 consid. 7.1). Elle ne pouvait ignorer que le dépôt de matériaux d'excavation excédant massivement le volume autorisé de 6'500 m³ pour le comblement de l'ancienne gravière nécessitait une autorisation spécifique, ni que le volume effectivement déposé, 33'500 m³ supplémentaires, franchissait de manière manifeste et évidente les limites fixées. Il appartenait ainsi à la recourante, au regard de la situation manifestement atypique et juridiquement précaire, de procéder aux vérifications nécessaires avant d'entreprendre ou de poursuivre les travaux. En omettant de le faire, elle a placé l'autorité devant le fait accompli, circonstance qui, selon une jurisprudence constante, commande une application d'autant plus stricte du principe du rétablissement de l'état conforme au droit (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a; arrêts TC FR 602 2024 83 du 1er juillet 2025 consid. 7.1). Dans un tel contexte, la recourante ne saurait pas non plus invoquer le principe de la protection de la bonne foi pour s'opposer à l'ordre de remise en état, ni pour tenter d'atténuer la portée de la pesée des intérêts exposée ci-dessus. Son comportement exclut la possibilité de se prévaloir d'une quelconque apparence de légalité ou d'une confiance légitime, encore moins fondée sur un malentendu imputable à l'autorité. Au vu de l'ensemble de ces éléments, le grief tiré de la prétendue disproportion de la mesure doit être rejeté. L'intérêt public majeur au rétablissement complet de l'état conforme au droit — fondé sur les principes cardinaux de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la gestion des déchets et de la sécurité du droit — l'emporte très largement sur l'intérêt purement financier invoqué par la recourante. 8. Enfin, la recourante reproche à la DIME d'avoir confondu la procédure administrative de rétablissement avec la procédure pénale prévue à l'art. 173 al. 4 LATeC. 8.1. Elle perd toutefois de vue que la présente procédure est exclusivement de nature

administrative et vise le rétablissement d'une situation conforme au droit, fondée d'ailleurs à son égard sur le droit de l'environnement, alors que la procédure pénale a pour but de sanctionner un comportement fautif. Ces deux procédures poursuivent des objectifs entièrement distincts: la première tend à éliminer une situation illicite et à rétablir l'ordre légal; la seconde tend à réprimer une infraction. Dès lors, le principe de l'interdiction de la double sanction n'entre aucunement en ligne de compte. Le fait que la DIME rappelle, dans sa décision, que sa pratique vise à faire respecter les prescriptions légales ne constitue pas une peine ou une sanction, mais illustre simplement l'intérêt public majeur attaché au rétablissement de la légalité, intérêt exposé en détail dans les considérants qui précèdent.

8.2. En conséquence, le grief tiré d'un prétendu mélange entre procédure administrative et procédure pénale doit être manifestement écarté.

9. 9.1. Dans le cadre d'une appréciation anticipée des preuves, l'autorité peut renoncer à l'administration d'une preuve proposée lorsqu'il apparaît, de manière non arbitraire, qu'elle n'est pas

Tribunal cantonal TC Page 18 de 19 de nature à modifier le résultat auquel conduit déjà l'instruction menée. Le droit d'être entendu et le droit de participer à l'administration des preuves n'empêchent en effet pas l'autorité de clore l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de se forger une conviction et que, procédant à une appréciation anticipée des preuves supplémentaires requises, elle peut affirmer avec certitude que celles-ci ne seraient pas susceptibles d'influer sur l'issue du litige (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; arrêt TC FR 601 2023 121 du 12 avril 2024 consid. 4.1).

9.2. En l'espèce, la Cour considère qu'il n'y a pas lieu d'ordonner les mesures d'instruction complémentaires requises par la recourante. Le dossier contient en effet des éléments suffisants pour permettre à la Cour de statuer en pleine connaissance de cause, notamment les préavis des services spécialisés (Grangeneuve, SFN, SEN), les décisions et déterminations de la DIME, les plans, les procès-verbaux d'inspection, ainsi que les rapports et compléments techniques du bureau E._____ SA. L'ensemble de ces pièces permet d'apprécier de manière complète la situation de fait, notamment l'ampleur des travaux litigieux, la nature des matériaux déposés, leurs incidences environnementales, ainsi que la faisabilité et les implications des différentes variantes de remise en état. Les points que la recourante entend encore instruire – notamment quant à l'impact écologique comparé des variantes ou à l'existence d'un éventuel gain illicite – ont déjà été examinés par les services compétents et ne sont pas déterminants pour l'issue du litige au regard des considérants qui précèdent. Une instruction supplémentaire ne pourrait conduire à un résultat différent et s'avérerait dès lors inutile.

9.3. Partant, ces offres de preuve doivent être rejetées par appréciation anticipée.

10. 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 2027 dans la décision du 18 mars 2025, ce délai – d'environ 27 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 30 avril 2028 apparaît adéquat et suffisant. Pour le surplus, la décision attaquée est entièrement confirmée.

11. 11.1. 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 26 mai 2025.

Tribunal cantonal TC Page 19 de 19 11.2. 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 18 mars 2025 est confirmée. Le délai pour procéder aux travaux de rétablissement de l'état conforme au droit est prolongé jusqu'au 30 avril 2028. 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.