



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-104

Création d'un cadre légal plus précis pour l'exploitation des gravières

Auteurs :	Kubski Grégoire / Kolly Gabriel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	25.04.2023
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	25.04.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	13.11.2024

I. Résumé de la motion

Les motionnaires demandent que la tâche de la surveillance des sites de gravière soit donnée au canton, afin de garantir une égalité de traitement pour toutes les exploitations à l'échelle cantonale. Ils considèrent en effet que les actuelles dispositions applicables en matière de suivi des exploitations de matériaux sont difficilement lisibles et que cela entraîne de réelles incertitudes quant à la responsabilité du canton, des préfectures et des communes. Ils rappellent que la surveillance de tels sites demande des compétences spécifiques difficilement accessibles pour les communes alors que le canton dispose de spécialistes. Dans la mesure où l'exploitation de ressources naturelles peut causer de nombreux dérangements, il existe selon les motionnaires un intérêt public à disposer d'une base légale plus détaillée et claire encadrant l'extraction de matériaux, y compris les installations de recyclage de matériaux inertes présentes sur certains sites.

En particulier, les motionnaires demandent la création d'une base légale spécifique aux gravières et au recyclage de matériaux dont la surveillance, applicable à toutes les exploitations, relèverait de la compétence exclusive du canton. Il est question également de critères de qualité pour les matériaux remblayés et de la mise en place d'un régime de sanctions avec un véritable effet dissuasif.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Cadre légal actuel

L'exploitation d'un site d'extraction est autorisée par le biais d'un permis de construire, délivré par la préfecture, et d'une autorisation d'exploitation selon l'article 155 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC), délivrée par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME).

Ainsi, en vertu des articles 165 et 167 LATEC :

- > l'autorité communale veille au respect de la loi, des règlements, des plans et des conditions du permis. En cas de travaux non conformes, elle en informe le préfet (art. 165 al. 1 LATEC) ;

- > les organes qui ont été appelés à donner un préavis ont aussi la faculté d'exercer cette surveillance ; le cas échéant, ils requièrent l'intervention de la commune ou du préfet (art. 165 al. 2 LATeC) ;
- > en cas de travaux non conformes, il revient au préfet d'ordonner, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux.

En sus des tâches qui incombent au canton en matière d'examen des dossiers d'aménagement, de permis de construire et de remise en état relatifs à l'extraction des matériaux, un contrôle renforcé des sites d'exploitation est inscrit depuis 2010 dans la LATeC. Est ainsi prévu un double suivi des exploitations de matériaux par le canton :

- > un rapport annuel (art. 162 LATeC) ;
- > le renouvellement de l'autorisation d'exploitation selon l'article 155 LATeC, tous les cinq ans, incluant une réévaluation du montant des garanties financières déposées en faveur de la DIME (art. 158 LATeC).

La qualité des matériaux admissibles pour le remblayage est définie dans l'ordonnance fédérale du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED).

Les installations de recyclage de matériaux minéraux (tri, concassage) sont soumises à autorisation d'exploiter au sens de l'article 17 al. 1 de la loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (LGD) délivrées par la DIME.

S'agissant des éventuelles sanctions pénales à prononcer par les préfetures, les dispositions de l'article 173 LATeC sont applicables. A relever en particulier que l'alinéa 1 let. c de cette disposition prévoit que la personne qui contrevient aux conditions d'une autorisation d'exploitation est passible d'une amende jusqu'à 50 000 francs.

2. Situation actuelle du suivi des exploitations de matériaux

Une cinquantaine de sites d'exploitation de matériaux, incluant les gravières, les carrières et les décharges de types A et B selon l'OLED, est en activité dans le canton. Les activités de recyclage ne concernent qu'un nombre limité de sites d'exploitation de matériaux et se font majoritairement sur des sites dédiés.

Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) est en charge du double suivi des sites d'exploitation prévu par la LATeC. D'une part, il coordonne le renouvellement de l'autorisation d'exploitation avec les services concernés, en particulier le Service de l'environnement (SEn) et le Service des forêts et de la nature (SFN). D'autre part, il veille à la transmission du rapport annuel par les exploitants, qu'il soumet, au besoin, au SFN, section Nature et paysage, et au SEn, section Gestion des déchets.

A ce jour, le suivi effectué par le SeCA et les services spécialisés n'inclut pas de visite systématique des sites en activité. Le SeCA, le SEn et le SFN ne procèdent à des visions locales que de manière ponctuelle, par exemple à la demande de l'exploitant ou de la commune, ou lors d'une dénonciation. Le SeCA et le SEn constatent pour leur part que de tels contrôles sont rares, à l'inverse du SFN, qui observe que les situations nécessitant une intervention de sa part sont fréquentes.

Les installations de recyclage de matériaux minéraux font l'objet de contrôles indépendants conduits par le SEn.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat reconnaît que les contrôles à effectuer dans le cadre du suivi des sites d'exploitation de matériaux sont complexes et touchent à de nombreux domaines spécialisés. Il relève que le système actuel est perfectible. Il constate toutefois que la première responsabilité du contrôle du respect de la législation et des conditions des permis incombe aux communes. Un renforcement des contrôles spontanés par les services cantonaux reviendrait ainsi à réduire les compétences communales.

Des mesures d'ampleur limitée peuvent être envisagées à court terme (coordination avec les communes concernées, visite systématique des sites d'exploitation lors du renouvellement de l'autorisation d'exploitation). Néanmoins, le Conseil d'Etat constate qu'actuellement, les ressources en personnel disponibles ne permettent pas aux services concernés d'envisager un suivi allant au-delà des contrôles prévus dans la législation actuelle, notamment si ce suivi doit inclure une visite régulière des sites. Les ressources supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre d'un suivi qui comprendrait des visites bisannuelles de chaque site d'exploitation peuvent être conséquentes (plusieurs équivalents plein-temps [EPT]). Une telle surveillance inclurait une surveillance relative au suivi des eaux souterraines, au contrôle des matériaux de remblai, au suivi des mesures de compensation écologiques, au respect des conditions fixées pour l'aire forestière ainsi qu'à toutes les autres conditions fixées dans les autorisations délivrées.

Le Conseil d'Etat propose que les coûts engendrés par ce nouveau suivi soient couverts par le prélèvement d'un émolument versé par l'exploitant. Afin de ne pas préteriter les exploitations de petite taille, il conviendrait de moduler le tarif des émoluments, par exemple selon la taille de l'exploitation ou des volumes exploités.

Le Conseil d'Etat reconnaît que la solution proposée par les motionnaires présente l'avantage de centraliser le contrôle des sites d'exploitation de matériaux et permet de renforcer la surveillance de ces activités, notamment sous l'angle de la protection de l'environnement et de la nature. Il se justifie par conséquent de modifier la législation par le biais d'une adaptation de la LATeC, tout en relevant le transfert de compétences des communes à l'Etat qu'elle engendrera.

En ce qui concerne le régime de sanctions, le Conseil d'Etat rappelle que des dispositions existent dans la législation actuelle. Il est néanmoins constaté que très souvent, l'application de ces dispositions n'engendre pas les effets incitatifs voulus.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter la motion.