



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

602 2023 84

Arrêt du 22 avril 2025

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Anne-Sophie Peyraud, Dominique Gross
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

Parties

A._____ et B._____, **recourants**, représentés par Me Antonin Charrière, avocat

contre

**DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES
INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE
L'ENVIRONNEMENT**, autorité intimée

PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA GRUYÈRE, autorité intimée

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Refus de l'autorisation spéciale pour un remblai en zone agricole

Recours du 16 août 2023 contre les décisions du 31 mai 2023 et du 14 juin 2023, dossier FRIAC n° ccc

considérant en fait

A. B. _____ et A. _____ sont copropriétaires, chacun pour moitié, de l'art. ddd du registre foncier (RF) de la Commune de E. _____. Cette parcelle est située hors de la zone à bâtir selon le plan d'affectation des zones (PAZ) en vigueur.

Le 31 mars 2022, les copropriétaires précités ont déposé une demande de permis de construire (dossier FRIAC n° ccc) visant à légaliser des travaux de modification du terrain agricole sur l'art. ddd RF, exécutés sans permis en 2021. Ces travaux, qui comprenaient notamment la mise en place d'un remblai de 2'500 m³ de matériaux d'excavation, d'un réseau de drainage et de deux ouvrages en bois destinés à garantir la stabilité du remblai, étaient justifiés par la volonté d'améliorer l'exploitabilité du fonds comme prairie de fauche, d'assurer son drainage et d'améliorer la qualité de la terre végétale.

Le projet a été mis à l'enquête publique dans la Feuille officielle (FO) n° fff. Il n'a suscité aucune opposition.

Le 25 mai 2022, la commune a préavisé favorablement le projet.

Le projet a également recueilli les préavis positifs du Service des forêts et de la nature (SFN), de la Section Agriculture de Grangeneuve, du Service archéologique de l'État de Fribourg (SAEF) et de la Commission des dangers naturels (CDN). Certains de ces préavis étaient toutefois assortis de réserves ou de conditions.

Dans son préavis du 23 août 2022, le Service de l'environnement (SEn) a, quant à lui, émis un préavis négatif sur les aspects liés à la protection des eaux. Il a constaté notamment l'absence d'analyse des dangers naturels (crues, laves torrentielles) pour la parcelle en question, l'absence de délimitation de l'espace réservé aux eaux (ERE) pour le ruisseau de G. _____, prétendument mis sous conduite à une date inconnue, et le silence du rapport de l'auteur des plans, la société H. _____ SA, quant à la présence d'un cours d'eau sous le remblai. Dès lors, le SEn a requis une analyse complémentaire portant sur le tracé et l'état de la conduite, ainsi que sur les caissons en bois en bordure du remblai. S'agissant de la gestion des matériaux, un préavis favorable conditionnel a cependant été délivré.

Constatant que le projet ne satisfaisait pas aux exigences posées par le SEn, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a informé les requérants, par courriel du 23 août 2022, de son intention de refuser l'autorisation spéciale requise pour la légalisation du remblai.

Le 7 septembre 2022, les requérants ont déposé une prise de position rédigée par l'auteur des plans. Ils se sont engagés à effectuer une inspection par caméra du ruisseau sous conduite, ainsi qu'un relevé détaillé des caissons en bois et de leurs appuis. Conformément à cet engagement, l'analyse de l'état de la conduite et le plan de l'ouvrage de soutènement correspondants ont été déposés le 29 septembre 2022.

Dans un nouveau préavis du 4 novembre 2022, le SEn a réitéré son opposition au projet concernant la protection des eaux, tout en maintenant son préavis favorable conditionnel pour la gestion des matériaux. Le SEn a d'abord relevé que l'analyse requise des dangers de crues et de laves

torrentielles n'avait toujours pas été fournie par les requérants. Les documents complémentaires produits confirmaient ensuite la présence d'un ruisseau sous conduite sous les matériaux remblayés, situation contrevenant sur le principe à l'art. 38 de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20). Le SEN a encore ajouté qu'une nouvelle délimitation de l'ERE et des limites de construction avait été définie par le canton pour les cours d'eau sous conduite du secteur, dans la perspective de leur éventuelle remise à ciel ouvert. Enfin, l'inspection par caméra a révélé de nombreuses sections disjointes dans la conduite existante, indiquant son mauvais état; en outre, l'ouvrage de soutènement en troncs d'arbres ne correspondait pas aux ouvrages en bois usuellement construits le long des cours d'eau.

Par courrier du 11 novembre 2022, la DIME a confirmé aux requérants son intention de refuser l'autorisation spéciale sollicitée pour la légalisation du remblai, du réseau de drainage et des ouvrages de soutènement au motif que le projet ne satisfaisait toujours pas aux exigences du SEN.

Dans leur détermination du 30 novembre 2022, les requérants ont fait d'abord valoir que la nouvelle délimitation de l'ERE était postérieure à la mise à l'enquête publique. Ils ont ensuite soutenu ne pas avoir reçu de demande explicite tendant à la fourniture d'une cartographie des dangers naturels. Ils ont enfin critiqué la référence tardive du SEN à l'art. 38 LEaux, arguant que la mention de cette condition dans le premier préavis défavorable aurait pu conduire à une détermination différente de leur part.

B. Par décision du 31 mai 2023, la DIME a refusé l'autorisation spéciale pour la légalisation des travaux susmentionnés. Elle a certes reconnu que ces travaux amélioreraient l'exploitation agricole du site, mais a considéré que les conditions posées à l'art. 34 al. 4 let. b de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) n'étaient pas remplies. L'autorité a estimé que l'intérêt public lié à la présence d'un ruisseau sous le remblai était prépondérant dans la pesée des intérêts effectuée. À cet égard, elle s'est fondée sur l'art. 38 al. 1 LEaux qui prohibe en principe la couverture ou la mise sous terre des cours d'eau. Considérant la nature de simple pâturage du fonds, l'autorité a considéré qu'aucune exception au sens de l'art. 38 al. 2 LEaux à cette interdiction ne se justifiait en l'espèce, faute pour les copropriétaires d'avoir démontré un préjudice important.

Par décision du 14 juin 2023, notifié en même temps que la décision du 31 mai 2023, le Préfet du district de la Gruyère a refusé de délivrer le permis de construire sollicité pour les travaux litigieux.

C. Par acte du 16 août 2023, les requérants interjettent recours auprès du Tribunal cantonal contre ces deux décisions. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à leur annulation et à ce que l'autorisation spéciale et le permis de construire leur soient délivrés. Subsidièrement, ils sollicitent le renvoi de la cause aux autorités intimées pour complément d'instruction et nouvelle décision au sens des considérants.

À l'appui de leurs conclusions, les recourants soutiennent notamment que les autorités intimées auraient constaté les faits pertinents de manière inexacte et incomplète et auraient violé la maxime inquisitoire, faute d'avoir procédé à une pesée complète et circonstanciée de tous les intérêts publics et privés en présence.

Ils estiment en outre que le refus de l'autorisation spéciale est disproportionné. À cet égard, ils font valoir qu'une éventuelle remise à ciel ouvert du ruisseau ne saurait être exigée de leur part en raison du préjudice important qui en résulterait. D'autre part, ils rappellent que le remblai est nécessaire à

l'amélioration de l'exploitation agricole de leur fonds (pâturage/prairie de fauche), ce qui serait confirmé par la Section Agriculture de Grangeneuve.

D. Le 23 octobre 2023, le Préfet renonce à formuler des observations.

Le 25 octobre 2023, la commune indique également n'avoir aucun argument supplémentaire à faire valoir.

Le 8 novembre 2023, la DIME renonce à formuler des observations sur le recours et s'en remet à sa décision.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

E. Les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige.

en droit

1.

Déposé dans le délai et selon les formes prescrites, le recours est recevable en vertu des art. 79 à 81, 114 al. 1 let. a et c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). L'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur ses mérites.

2.

Selon l'art. 77 CPJA, l'autorité de recours revoit la légalité de la décision attaquée, ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée. Cela signifie qu'elle peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, de même que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

3.

Les recourants se plaignent d'abord d'une violation de leur droit d'être entendus, estimant que le refus de l'autorisation spéciale est insuffisamment motivé et que le SEn n'a formulé que tardivement, dans son troisième préavis, des exigences relatives à l'art. 38 LEaux, les empêchant de prendre position de manière adéquate sur cet élément plus tôt dans le cadre de la procédure.

3.1. Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens de l'art. 29 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101), le droit d'être entendu garantit notamment au justiciable le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, de prendre connaissance de toute argumentation présentée au tribunal et de se déterminer à son propos, dans la mesure où il l'estime nécessaire, que celle-ci contienne ou non de nouveaux éléments de fait ou de droit, et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur la décision à rendre (cf. ATF 142 III 48 consid. 4.1.1). Le droit d'être entendu implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (cf. ATF 145 I 73 consid. 7.2.2). Selon

la jurisprudence, il suffit toutefois que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière que son destinataire puisse se rendre compte de sa portée et l'attaquer en connaissance de cause, étant précisé encore que la motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à la motivation de la décision est respecté, même si celle-ci est erronée (cf. arrêt TF 2C_41/2020 du 24 juin 2020 consid. 5.1.1).

Bien qu'il soit de nature formelle, la jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu en instance inférieure puisse néanmoins être réparée lorsque l'administré a eu la faculté de se faire entendre en procédure de recours par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.4; 134 I 331 consid. 3.1; 133 I 201 consid. 2.2; 130 II 530 consid. 7.3). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu (cf. ATF 126 I 68 consid. 2). Même si la violation du droit d'être entendu est grave, une réparation est également envisageable si le renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. L'allongement inutile de la procédure qui en découlerait est en effet incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; arrêts TF 5A_897/2015 du 1^{er} février 2016 consid. 3.2.1; 5A_126/2018 du 14 septembre 2018 consid. 5).

3.2. En l'espèce, la Cour relève d'abord que les motifs du refus de l'autorisation spéciale ressortent de manière suffisamment claire de la décision querellée. La DIME a notamment expliqué en détail pourquoi il ne se justifiait pas, selon elle, de s'éloigner des conclusions du SEn et pourquoi elle ne pouvait pas délivrer l'autorisation spéciale. On ne voit pas que les recourants n'aient, en réalité, pas pleinement saisi la portée et les fondements de cette décision. Ils ont d'ailleurs été en mesure de développer une argumentation circonstanciée à leur encontre dans leur mémoire de recours. Le fait qu'ils ne soient pas d'accord, sur le fond, avec son résultat, ne signifie pas encore que cette décision souffre d'un manque de motivation tel qu'il constitue une violation de l'art. 29 al. 2 Cst.

Quant au reproche adressé au SEn d'avoir invoqué tardivement l'art. 38 LEaux dans son troisième préavis du 4 novembre 2022, il est également manifestement mal fondé. D'une part, la Cour rappelle qu'il incombait aux recourants de présenter une demande conforme au droit et de fournir d'emblée un dossier complet. L'autorité (et encore moins le service spécialisé qui n'est pas autorité de décision) n'est pas tenue de signaler immédiatement toutes les dispositions légales potentiellement pertinentes, surtout si le dossier est initialement lacunaire sur des points essentiels. Or, on relèvera que le SEn avait, dès son premier préavis, déjà souligné l'insuffisance des documents produits par les recourants quant à la présence et la localisation du ruisseau sous conduite. Ce n'est qu'après avoir reçu les compléments demandés que le SEn a pu procéder à une analyse complète au regard notamment de l'art. 38 LEaux. Cette démarche, nécessitée par les carences initiales du dossier déposé par les recourants, ne constitue manifestement pas une violation de leur droit d'être entendu, mais elle relève bien plus de son devoir dans le cadre de son interpellation en tant qu'autorité spécialisée amenée à se prononcer sur une demande de permis de construire.

Il faut ensuite souligner que, suite au dernier préavis négatif du SEn du 4 novembre 2022, la DIME a expressément invité les recourants à se déterminer à son propos, leur indiquant qu'elle comptait toujours refuser l'autorité spéciale. Or, dans leur détermination du 30 novembre 2022, plutôt que d'aborder matériellement la question de la conformité de leur projet à l'art. 38 LEaux ou de proposer

d'éventuelles mesures d'adaptation, les recourants ont préféré axer leur argumentation sur le caractère prétendument tardif de l'invocation de cette disposition par le SEEn, se plaignant de ne pas avoir pu développer auparavant leur argumentation sur ce point. Il leur était pourtant encore pleinement loisible, à ce stade de la procédure et en pleine connaissance de l'argumentation du SEEn fondée sur l'art. 38 LEaux, de présenter leurs moyens sur le fond. Par conséquent, ils ont fait d'une prétendue violation du droit d'être entendu une fin idéale en soi, de sorte que les recourants ne sauraient aujourd'hui s'en plaindre utilement.

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

4.

4.1. Selon 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. En outre, pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (art. 25 al. 2 LAT).

En vertu de l'art. 135 LATeC, sont soumises à l'obligation d'un permis de construire toutes les constructions et installations conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, en chargeant les réseaux d'équipement ou en étant susceptibles de porter atteinte à l'environnement (al. 1). L'obligation du permis s'étend également aux changements d'affectation de locaux, aux remblais et déblais, à la démolition de constructions et installations et à l'exploitation de matériaux (al. 2). Sur cette base, l'art. 84 al. 1 let. f du règlement fribourgeois du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11) dispose que les ouvrages de génie civil tels que remblais, déblais, parois parapentes, conduites, canalisations, captages d'eau, aménagements de cours d'eau, ainsi que les accès à une route publique sont soumis à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure ordinaire.

En outre, conformément à l'art. 136 LATeC, les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir sont soumises à une autorisation spéciale de la Direction, délivrée lors de la procédure de permis de construire.

4.2. En l'espèce, il n'est pas contesté que les recourants ont réalisé un remblai d'environ 2'500 m³, un système de drainage et deux ouvrages en bois de soutènement, sans être au bénéfice du permis de construire et de l'autorisation spéciale requis pour de tels travaux hors zone à bâtir. Il est également constant que ces travaux ont été édifiés sur un ruisseau préalablement mis sous conduite. Il convient dès lors d'examiner si ceux-ci sont susceptibles d'être légalisés *a posteriori*.

5.

5.1. Lorsqu'une autorisation formelle faisait défaut au moment de la réalisation des travaux, une autorisation ne peut être octroyée dans la procédure de légalisation que si la construction n'est pas matériellement illégale.

5.1.1. Selon l'art. 22 al. 2 let. a LAT, l'autorisation n'est notamment délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. D'après l'art. 16a LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation

agricole ou à l'horticulture productrice (al. 1) ou qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice (al. 2).

Il est encore précisé à l'art. 34 al. 4 OAT qu'une autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b) et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c).

5.1.2. Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat. Les avis de ces services spécialisés constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale émanant d'une autorité ou de l'administration, qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité, à l'attention d'une autre autorité, à propos de faits et de circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'expert en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, une pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut dès lors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (cf. ATF 132 II 257 consid. 4; arrêts TF 1C_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; TC FR 602 2020 49 du 25 août 2020 consid. 2.2).

5.1.3. En l'occurrence, il ressort de la décision attaquée que la DIME reconnaît d'abord que les travaux litigieux améliorent l'exploitabilité agricole du fonds des recourants, notamment grâce à la nouvelle topographie créée, et qu'elle ne remet pas en cause la viabilité de leur exploitation.

Sur cette base, se fondant sur le préavis de Grangeneuve, la DIME a admis que l'ouvrage était, sous l'angle purement agricole, conforme aux exigences de la zone agricole, au sens notamment des art. 16a et 22 al. 2 LAT, ainsi que de l'art. 34 al. 4 let. a et c OAT.

En revanche, la DIME a fondé le refus de l'autorisation spéciale sur l'existence d'un intérêt public prépondérant au sens de l'art. 34 al. 4 let. b OAT qui s'opposerait à la légalisation du remblai à l'endroit prévu. Il convient donc d'examiner si ce point de vue peut être confirmé.

5.2. A ce titre, la Cour rappelle d'abord que, dans le cadre de son examen, l'autorité doit prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large, notamment de la LEaux.

Dans ce contexte, la question de savoir si une construction ou installation érigée sans l'autorisation formelle requise peut être légalisée *a posteriori* s'examine, en principe, selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués, sauf si le droit en vigueur au moment où l'autorité statue est plus favorable au propriétaire ou si des intérêts publics exigent une application des dispositions actuelles (cf. ATF 127 II 209 consid. 2b; 123 II 248 consid. 3a; arrêt TF 1C_139/2014 du 17 mars 2015 consid. 2.1). Se fondant sur ce dernier cas de figure, la jurisprudence a précisé que des intérêts publics impératifs commandaient l'application immédiate du droit actuel dans le domaine de la protection des eaux, de la nature, du patrimoine et de l'environnement (cf. ATF 135 II 384 consid. 2.3), de sorte que les règles actuelles issues de la LEaux s'appliquent de manière impérative. Il suit de là que les constructions et installations qui ont été érigées ou modifiées sans permis de construire ou autorisation formelle ne peuvent être légalisées – et ne sauraient bénéficier de la garantie de la situation acquise – que si elles sont conformes aux dispositions actuelles de la LEaux et de son ordonnance (cf. arrêt TF 1C_22/2019 du 6 avril 2020 consid. 8.2; arrêt TC FR 602 2023 147 du 7 novembre 2024 consid. 4.2).

Fort de ce constat, il s'avère que la question de la date exacte à laquelle le cours d'eau a été mis sous conduite et les travaux litigieux effectués peuvent donc être laissée ouverte, dès lors que, conformément à la jurisprudence précitée, c'est au regard des dispositions légales actuelles en matière de protection des eaux que leur conformité matérielle doit être examinée.

5.3. Sur ce point, l'art. 38 LEaux pose le principe selon lequel les cours d'eau ne doivent ni être couverts ni mis sous terre (al. 1). Les exceptions à cette règle sont exhaustivement énumérées à l'al. 2. Selon sa let. e, l'autorité peut autoriser la réfection de tronçons préalablement couverts ou mis sous terre, dans la mesure où un écoulement à l'air libre ne peut pas être rétabli ou causerait d'importants préjudices à l'agriculture.

Il en découle que même d'anciennes installations de mise sous terre ne peuvent, en règle générale, pas être renouvelées ou remplacées (cf. FRITSCHÉ, Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours, 2016, art. 38 LEaux n° 7 et réf. cit., not. arrêt TF 1A.62/1998 du 15 décembre 1998 consid. 3a), sauf aux conditions restrictives de l'art. 38 al. 2 let. e LEaux. Le texte clair de cette disposition n'autorise ainsi une réfection d'un tronçon couvert que si un écoulement à ciel ouvert ne peut pas être rétabli ou s'il causerait un important préjudice, notamment à l'agriculture. *A contrario*, il ne saurait donc être question d'autoriser une nouvelle mise sous terre ou de légaliser une couverture existante dans le seul but d'améliorer l'exploitation agricole d'un terrain, par exemple en aplanissant un pré. En effet, la simple amélioration de l'exploitation agricole ne constitue pas encore un préjudice important au sens de cette disposition. Le Message du Conseil fédéral confirme d'ailleurs que l'intention du législateur était bien de mettre fin à la pratique passée consistant à mettre sous terre de nombreux petits cours d'eau pour des motifs purement agricoles (cf. Message concernant l'initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux" et la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux du 29 avril 1987, FF 1987 II 1081, p. 1165 s.; cf. ég. FRITSCHÉ, art. 38 LEaux n° 5). En outre, l'art. 38a 2 LEaux charge expressément les cantons de planifier les revitalisations des cours d'eau.

En droit cantonal, l'art. 23 let. c de la loi fribourgeoise du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux; RSF 812.1) souligne l'importance de reconstituer les conditions permettant aux cours d'eau de s'écouler dans un tracé naturel et de retrouver des biotopes proches de l'état naturel, chaque fois que cela est techniquement possible et économiquement supportable, notamment par leur remise à ciel ouvert. Par ailleurs, l'art. 34 al. 1 LCEaux interdit, sans équivoque, notamment de déposer des matériaux et de quelconques objets dans le lit et sur les rives de lacs et cours d'eau, ainsi que de gêner de toute autre façon le libre écoulement de l'eau (let. a), ainsi que de dégrader les rives et de nuire à la végétation riveraine (let. c). Enfin, le Plan directeur cantonal (PDCant), sous la fiche T401. Gestion globale des eaux, réaffirme l'objectif de protéger durablement les milieux aquatiques et leurs abords directs, tant qualitativement que quantitativement (p. 1).

Il résulte de cet ensemble normatif un intérêt public manifeste et prépondérant non seulement à interdire toute nouvelle couverture ou mise sous terre de cours d'eau hors des exceptions légales strictes, mais aussi à favoriser activement la revitalisation des cours d'eau, y compris par la remise à ciel ouvert de tronçons précédemment canalisés, même légalement à l'époque (cf. arrêt TF 1C_255/2013 du 24 juin 2013 consid. 2). Cette volonté politique est traduite dans les modifications de la LEaux entrées en vigueur en 2011 qui obligent les cantons à planifier les revitalisations, ainsi que dans les principes de la loi du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100) qui placent au premier plan la préservation et la reconstitution du tracé naturel et des fonctions naturelles des cours d'eau.

5.4. En l'occurrence, il est établi que l'art. ddd RF des recourants est traversé par le ruisseau de G._____, lequel a été mis sous conduite à une date indéterminée, vraisemblablement entre 1945 et 1974 au vu des cartes historiques. Il ressort du dossier, et notamment des différents rapports techniques et analyse de l'auteur des plans (cf. rapport technique établi en mars 2022, notice technique du 29 septembre 2022 et rapport d'inspection vidéo du 12 septembre 2022) que cette canalisation consiste en un tuyau en béton d'environ 185 m de longueur, avec un diamètre (intérieur) de 300 mm et une pente moyenne d'environ 10 %. Sur ce tronçon, la conduite se trouve à une profondeur moyenne approximative de 2.5 m, correspondant à une recouverte de 1.4 m à 2.8 m au-dessus du tuyau. Il ressort, en outre, du rapport d'inspection vidéo du 12 septembre 2022 que cette canalisation doit être réhabilitée ou remplacée.

C'est sur cet ouvrage et dans ce contexte que les recourants ont, sans autorisation préalable, entrepris des travaux de remblayage dans le but d'aplanir le terrain et d'améliorer leur exploitation agricole (prairie de fauche), en comblant deux dépressions convergentes. Selon le relevé topographique, l'emprise de ce comblement correspond à une surface de 5'100 m². D'après les indications des recourants, avant le comblement, la terre végétale a été décapée sur environ 25 cm d'épaisseur et mise en dépôt. Un réseau de drainage composé de deux drains en PVC perforé (diamètre 200 mm) de 10 m et 15 m de longueur a été mis en place au point bas des dépressions. Deux ouvrages en bois ont également été construits, l'un sur la rive droite du ruisseau et l'autre à la tête de sortie des drains, afin, selon les recourants, de garantir la stabilité du remblai et de protéger cette sortie. L'un de ces ouvrages, en forme de L, est composé de 9 billes de sapin blanc (diamètre variant de 30 à 70 cm). Selon le plan, quatre billes sont ancrées latéralement dans le sol (sur plus de 3 m) par des fers à béton (diamètre 12 mm, longueur 2 m); cinq autres billes, parallèles au cours d'eau, sont reliées par des fers similaires (diamètre 12 mm, longueur 2.5 m) et s'appuient sur la végétation et le sol en place. C'est ensuite qu'un volume d'apport externe de 2'500 m³ a été amené pour former le remblai litigieux, ajoutant ainsi une couverture supplémentaire au-dessus de la canalisation existante et des drains.

5.5. La demande de permis de construire subséquente visait principalement la légalisation *a posteriori* de l'ensemble de ces travaux (remblai, drainage, ouvrages en bois). Or, comme rappelé ci-dessus, cette question doit être examinée au regard des dispositions sur la protection des eaux actuellement en vigueur et de la pesée des intérêts requises par l'art. 34 al. 4 let. b OAT. Or, la Cour rappelle que l'art. 38 al. 1 LEaux pose une interdiction de principe claire de couvrir les cours d'eau. En l'espèce, le remblai litigieux, par son emplacement directement sur la conduite – qui nécessite de surcroît et à terme une intervention selon le rapport d'inspection vidéo du 12 septembre 2022 – et par l'ajout d'une couverture supplémentaire conséquente aggrave la situation. Il rend notamment une éventuelle future revitalisation du cours d'eau par remise à ciel ouvert d'autant plus complexe. L'ouvrage litigieux contrevient donc matériellement aux objectifs et aux dispositions de la LEaux.

Face à cet intérêt public manifeste à ne pas péjorer davantage la situation du cours d'eau, déjà en mauvais état, et à maintenir ouverte la possibilité de sa revitalisation future, l'intérêt privé des recourants à l'amélioration de l'exploitation agricole de leur pré ne saurait l'emporter. Il faut, à ce titre, rappeler que les recourants n'ont pas fait valoir que le pré n'était en l'état pas exploitable et que seul le remblai dont la légalisation est requise permettrait son exploitation agricole.

Il s'ensuit que le remblai litigieux n'est pas conforme à la LEaux et ne peut pas bénéficier d'une exception au sens de l'art. 38 al. 2 LEaux, en particulier conformément à sa let. e.

5.6. Les recourants ne peuvent pas non plus être suivis lorsqu'ils tentent de minimiser la portée de la non-conformité du projet aux dispositions précitées.

L'argument selon lequel le remblai n'entraverait ni la capacité hydraulique de la conduite existante, ni d'éventuelles interventions futures sur celle-ci, est d'abord dénué de pertinence au regard de l'art. 38 LEaux. Cette disposition protège le cours d'eau en tant qu'écosystème et élément du paysage, et vise à empêcher sa couverture ou sa mise sous terre, indépendamment de l'impact technique immédiat sur une conduite préexistante (qui, au demeurant, s'avère en mauvais état en l'espèce). L'atteinte réprimée par la loi est ainsi la consolidation et l'aggravation de la situation non conforme du cours d'eau lui-même. La Cour rappelle ensuite qu'il n'est en principe pas possible d'autoriser une construction ou un aménagement (ici, le remblai) qui repose sur une situation de base (la mise sous conduite) elle-même contraire au droit matériel en vigueur. Autoriser l'ouvrage litigieux reviendrait à légitimer indirectement une situation que le législateur interdit et entend corriger par la revitalisation à ciel ouvert. Ce qui n'est pas autorisable dans son principe ne saurait servir de fondement à une autorisation ultérieure qui en dépend ou qui l'aggrave.

Dans ce contexte, la référence faite également par le SEn à une nouvelle délimitation de l'ERE dans ce secteur, planifiée dans l'optique de futures remises à ciel ouvert, vient certes corroborer l'importance actuelle de cet objectif de revitalisation, mais n'est pas, en soi, l'élément décisif du refus de légalisation du remblai, lequel se fonde principalement sur l'application directe de l'art. 38 LEaux et la pesée des intérêts prévue par l'art. 34 al. 4 let. b OAT.

Enfin, il est relevé, à toutes fins utiles, que les arguments des recourants relatifs à l'amélioration de leur exploitation agricole et à la conformité de leur exploitation aux autres exigences de la zone agricole ne sont pas dénués de pertinence absolue. Ils pourraient, le cas échéant, être pris en considération par l'autorité compétente dans le cadre d'une éventuelle et future procédure visant le rétablissement de l'état conforme au droit, lors de l'examen de la proportionnalité des mesures à ordonner.

5.7. Au vu de l'ensemble de ces éléments, la Cour de céans ne peut que confirmer l'appréciation de la DIME et de la Préfecture de la Gruyère. Celles-ci ont, à juste titre, fait prévaloir l'intérêt public prépondérant à la protection et à la potentielle revitalisation future du cours d'eau sur l'intérêt privé des recourants à l'amélioration de l'exploitation agricole de leur parcelle par le biais d'un remblai illégalement construit sur ledit cours d'eau. Le refus d'autoriser *a posteriori* cet ouvrage n'est ni arbitraire ni contraire au droit; il est au contraire la conséquence directe de l'application de la législation en matière de protection des eaux.

6.

6.1. À titre subsidiaire, et indépendamment des motifs qui précèdent, le refus de l'autorisation spéciale apparaît également justifié par des considérations d'ordre technique, fondées sur le préavis du SEn du 4 novembre 2022. Ce dernier exposait notamment, sur la base des informations techniques alors disponibles, que le relevé caméra montrait de nombreux tuyaux disjoints. Le remblayage qui faisait l'objet de la présente demande était important sur les cinquante mètres de canalisation avant la sortie. De plus, les photos et plans des parois en troncs montraient une structure verticale fichée dans le terrain par des barres d'armature d'un diamètre de 12 mm. Cette construction ne correspondait pas aux ouvrages en bois (type caisson) usuellement construits le long des cours d'eau. Elle était, selon le SEn, trop verticale, ne comportait pas de troncs

transversaux de stabilisation, et sa fondation n'était pas assez profonde, ce qui pouvait engendrer des affouillements.

6.2. La Cour n'a pas de motifs de remettre en cause l'appréciation du service cantonal spécialisé, d'autant moins que les recourants n'apportent pas d'éléments techniques probants contraires. S'agissant de l'impact du remblai sur la conduite, le SEN a notamment relevé le risque lié à l'ajout d'une charge supplémentaire importante sur une canalisation dont l'intégrité était déjà compromise (tuyaux disjoints). Contrairement à ce que soutiennent les recourants en se fondant sur son fonctionnement actuel, la durabilité de l'ouvrage ainsi modifié n'est pas garantie. Ce risque pour l'écoulement futur des eaux est d'autant plus préoccupant en l'absence d'analyse des dangers de crues ou de laves torrentielles pour ce secteur et au vu des incertitudes quant à la capacité de la conduite (diamètre 300 mm) à absorber des débits de pointe, avec un risque subséquent de débordements et d'écoulements de surface non maîtrisés. Quant aux ouvrages de soutènement en bois, l'analyse du SEN met en lumière des défauts de conception manifestes (verticalité excessive, absence de stabilisation, fondation insuffisante) au regard des règles de l'art pour ce type d'ouvrage en milieu hydraulique, avec un risque d'affouillement et d'instabilité à terme. Les recourants ne contestent pas fondamentalement cette analyse technique et leur proposition d'intervenir ultérieurement "si cela devait être exigé" ne saurait pallier la non-conformité de l'ouvrage tel qu'il a été réalisé, l'autorité devant statuer sur le projet existant, et non sur la base de promesses de corrections futures.

6.3. Partant, les doutes sérieux émis par le service spécialisé quant à la durabilité de la conduite sous le remblai et à la stabilité des ouvrages en bois constituent aussi un motif technique suffisant, à lui seul, pour refuser l'autorisation de construire et la légalisation *a posteriori* des travaux entrepris.

7.

Finalement, les recourants plaident le caractère disproportionné du refus, arguant qu'une remise à ciel ouvert du ruisseau – qu'ils considèrent comme la seule alternative implicite – serait techniquement difficile et leur causerait des préjudices importants (impact sur accès, conduite électrique, perte de surface fourragère, risque pour les animaux, division de la parcelle).

Toutefois, comme l'ont relevé les autorités précédentes, la présente procédure ne porte pas sur l'obligation éventuelle de remettre le cours d'eau à ciel ouvert, mesure qui nécessiterait une procédure distincte et une analyse approfondie de sa faisabilité et de sa proportionnalité au sens de l'art. 38 al. 2 LEaux et de l'art. 23 LCEaux. La question ici est uniquement de savoir si la légalisation *a posteriori* du remblai, tel qu'il a été construit par les recourants, peut être accordée au regard du droit en vigueur. Or, comme déjà exposé, la réponse à cette question est négative.

8.

En conclusion de l'ensemble des considérants qui précèdent, la légalisation du remblai litigieux n'entre pas en considération. D'une part, l'ouvrage est matériellement non conforme à la législation sur la protection des eaux (art. 38 al. 1 LEaux) et l'intérêt public prépondérant à la protection et à la revitalisation du cours d'eau l'emporte sur l'intérêt privé des recourants (art. 34 al. 4 let. b OAT). D'autre part, l'ouvrage présente des défauts et des risques techniques qui justifient également le refus d'autorisation. Les mesures d'instruction sollicitées par les recourants, notamment la tenue d'une inspection des lieux, ne sont pas de nature à remettre en cause les constatations établies et les

motifs des décisions attaquées. Par conséquent, par appréciation anticipée des preuves, il y a lieu de rejeter les réquisitions formulées.

Partant, le recours doit être rejeté et les décisions attaquées sont confirmées.

9.

Il appartient aux recourants, qui succombent, de supporter solidairement les frais de la procédure en vertu de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci sont fixés à CHF 2'500.-, conformément aux art. 1 et 2 du tarif cantonal 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 même montant versée par les recourants le 21 septembre 2023.

Pour le même motif, il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité de partie (art. 137 CPJA *a contrario*).

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté.
- II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés par 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 22 avril 2025/jfr/jud

Le Président

Le Greffier-rapporteur