

Groupement citoyen pour un PSEM durable
1725 Posieux

Monsieur le Conseiller d'Etat
Jean-François Steiert
Président
Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41
1700 Fribourg

Posieux, le 17 septembre 2025

Demande de respect des principes applicables en matière de consultation publique et de corrections des erreurs concernant le répertoire et l'analyse des prises de position de la consultation de juin 2024, ainsi que des documents mis en consultation le 13 juin 2024 en lien avec la révision du PSEM

Monsieur le Président,

Le 14 juin 2024, la Direction de l'aménagement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'énergie (DIME) a mis en consultation un projet de révision du Plan sectoriel d'exploitation des matériaux (PSEM), la conduite opérationnelle étant confiée au Service des constructions et de l'aménagement (SeCA). Le 13 septembre 2024, une demande d'accès à l'intégralité des prises de position a été adressée au SeCA.

Bien que le Tribunal cantonal ait confirmé dans un arrêt ultérieur récent (13 août 2025) que les avis exprimés lors d'une consultation devaient être librement accessibles à l'expiration du délai, l'accès n'a été effectivement donné que 5 mois plus tard :

- le 4 novembre 2024 pour les prises de position individuelles (transmission de 626 fichiers) ;
- le 7 février 2025 pour celles des exploitants de gravières (14 fichiers).

Parallèlement, 69 avis ont été publiés sur le site du SeCA. Malgré ces remises, le SeCA annonce publiquement 687 prises de position.

Or, le 13 décembre 2024, un rapport d'analyse transmis au Conseil d'Etat faisait déjà état de +280 prises de position par rapport aux 687 annoncées. Ni le Conseil d'Etat ni la DIME n'ont publié de rectificatif ou de clarification malgré les interpellations réitérées. Avec l'appui des collectifs et associations réunis au sein du Groupement citoyen pour un PSEM durable, le décompte consolidé a été affiné : il fait désormais état de 1'020 prises de position effectivement transmises à la DIME, soit 333 de plus que le chiffre utilisé dans la communication officielle (687).

Interrogée sur cet écart, la DIME a expliqué (courriel du 8 septembre 2025) compter comme « prise de position » les envois reçus (enveloppes ou e-mails), indépendamment de leur contenu. Elle a produit un tableur Excel listant 687 éléments correspondant à ces envois. Un examen sommaire de ce fichier soulève toutefois des incohérences avec cette règle annoncée : ainsi, la Fondation d'Hauterive et la communauté des moines de l'Abbaye d'Hauterive — deux personnes morales distinctes qui ont transmis deux avis séparés (les 4 juillet et 30 août) — y apparaissent fusionnées en une seule « prise de position ».

Surtout, la différence entre avis exprimés et « envois » s'explique par plusieurs lots d'avis que la DIME/SeCA ont enregistrés comme une seule unité alors qu'ils contenaient de nombreux avis individuels :

1. Kerzers/Chiètres: la commune a attiré l'attention sur >250 avis citoyens transmis à la DIME et le SeCA a bien reçu un fichier zip (référéncé au 10 septembre 2024), qui contient 251 avis. Chaque avis porte une adresse (parfois plusieurs signataires d'une même famille) et a été reçu individuellement par la commune qui a apposé son timbre à chaque fois, avant transmission groupée au SeCA. La mise en lot résulte donc d'un acheminement administratif et non d'une volonté des auteurs de déposer un avis collectif comme le soutient la DIME.
2. Enney (Bas-Intyamont): un citoyen a réuni 57 avis de voisins (plusieurs dans leurs propres enveloppes scellées) et les a envoyés sous pli recommandé au SeCA. Les documents portent des tampons du SeCA (12–13 septembre). Pourtant, une seule « prise de position » — celle de l'expéditeur — a été répertoriée dans la remise du 4 novembre.
3. Posieux (Hauterive): 27 avis de riverains d'un même quartier ont été transmis au SeCA via un courrier unique ; seule la « prise de position » de l'expéditeur figure au répertoire, sans trace nominative des 26 autres auteurs dans le fichier Excel censé lister l'ensemble des prises de position.

Dans une détermination du 25 août 2025, la DIME affirme que « les prises de position jugées *manquantes* ont été physiquement regroupées dans un seul envoi par choix des citoyens ». Une telle justification contredit les faits établis (v. supra, Kerzers : timbrage individuel par la commune ; Enney : enveloppes scellées ; Posieux: auteurs multiples) et dévoie l'objet d'une consultation publique, qui vise à recueillir chaque avis émanant de personnes, organisations, entreprises ou autorités concernées.

Depuis début août 2025, les citoyens concernés de Kerzers/Chiètres, Posieux et Enney ont multiplié les démarches (écrits au SeCA et à la DIME, copies aux communes) pour faire rectifier le décompte et garantir la prise en considération de leurs avis ; certains n'ont même pas reçu d'accusé de réception.

En synthèse, la consultation PSEM 2024 présente plusieurs irrégularités :

1. Un retard d'accès aux dossiers (jusqu'à 5 mois) ;
2. Un écart chiffré majeur (de plus de+ 333, 687 annoncés vs 1'020 avis constatés) ;
3. Une méthode de comptage réduisant des avis individuels à de simples « envois » ;
4. Des fusions d'entités distinctes et des lots non ventilés (Kerzers/Enney/Posieux), et
5. l'absence de rectification publique malgré l'information précoce du Conseil d'État (13.12.2024).

Ces éléments constituent la trame factuelle des griefs tirés de la traçabilité/transparence, de la participation de la participation adéquate, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire, ainsi que de l'exactitude des données.

Sur le plan juridique, cela amène à soulever les éléments suivants :

Grief 1 – Définition erronée de la « prise de position » (unité avis ≠ « envoi »)

La prise de position est un avis formel. Si elle n'a pas d'effet décisive propre, elle joue tout de même un rôle important dans la pesée des intérêts.

En droit fédéral comme en droit cantonal, l'unité pertinente est l'avis exprimé, c'est à dire le contenu et non le contenant (enveloppe/e-mail) (voir notamment art. 4 et 8 de la Loi fédérale sur la procédure de consultation du 18 mars 2003 [LCo]). En vertu de l'art. 30 al. 1 let. b de Loi cantonale sur l'information et l'accès aux documents (LInf), après l'échéance du délai, l'accès est garanti aux « avis exprimés » lors d'une consultation. Le terme consacre l'unité matérielle de l'avis, indépendamment du mode d'acheminement. Or, la DIME a comptabilisé à tort plusieurs avis comme une unité en méconnaissance de la définition de la prise de position.

- Kerzers/Chiètres : les plus de 250 avis ont été reçus individuellement par la commune (tampons datés), puis transmis en zip au SeCA. Le regroupement est une mesure administrative et non un "choix" des citoyens d'adresser un avis collectif comme le soutient la DIME dans son courrier du 25.08.2025.
- Enney : les 57 avis remis séparément (plusieurs sous-enveloppes scellées), expédiés en une enveloppe pour des raisons pratiques ; 6 avis portent même un tampon du SeCA.
- Posieux: envoi groupé par courrier unique, mais contenant 27 avis individuels. L'absence d'identification nominative dans le fichier Excel viole la traçabilité (art. 38 LInf).

Compter une unité pour un envoi regroupant plusieurs avis (par ex. Kerzers, Enney, Posieux) fausse la participation et minore les intérêts en présence comme il sera démontré ci-dessous. En effet, → Chaque avis = une unité.

Grief 2 – Violation du principe de la participation adéquate et de la transparence (art. 4 LAT, art. 11 et 13 ReLATeC)

Les autorités doivent veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (art. 4 LAT, 13 ReLATeC et art. 19 OAT). Pendant la consultation, toute personne intéressée peut déposer des observations et propositions auprès de la Direction, des préfectures ou des communes, qui les rassemblent et les transmettent à la Direction (art. 11 ReLATeC Fribourg). Cette règle n'autorise pas à déroger à l'unité d'observation en comptant un "lot" comme une seule prise de position. À la fin de la consultation, la Direction établit un rapport de consultation dans lequel elle se détermine sur les observations et propositions (art. 13 ReLATeC Fribourg). Elle se doit de traiter tous les avis reçus dans la pesée des intérêts au sens de l'art. 3 OAT. La doctrine officielle (ARE) précise que les prises de position doivent être exploitées, et que l'évaluation (Auswertung) des avis, y compris la manière dont les propositions sont traitées, est publiée avec la version adoptée (rapport séparé ou partie du rapport explicatif) (cf. ARE – Aide de travail "Conceptions & Plans sectoriels (CPS)" (2022) — standard de traitement et publication des résultats). Si en règle générale, une réponse individualisée n'est pas requise, l'autorité doit toutefois examiner matériellement les avis. En effet, la "Mitwirkung" (participation) requiert une évaluation des prises de position (Auswertung), autrement dit un examen matériel obligatoire (voir ATF 135 II 286, ATF 133 II 120). Une sous-comptabilisation (687 vs >1'020) est un indice sérieux d'une non-prise en compte matérielle d'une partie significative des avis, en violation des art. 4 LAT, art. 11 et 13 ReLATeC.

Grief 3 – Violation du principe de traçabilité

Concrètement, les plans sectoriels s'accompagnent d'un rapport d'évaluation des prises de position montrant comment les avis ont été traités et intégrés et lesquels ont influencé la version finale.

L'évaluation et la manière de traiter les demandes sont publiées avec la version adoptée (rapport séparé ou partie du rapport explicatif). Pour rappel, la finalité de l'art. 4 al. 2 LAT est de permettre une influence politique et l'expression des préoccupations de la population (ATF 135 II 286).

Le rapport doit montrer comment chaque thème/argument a été traité et intégré à la pesée des intérêts. Les bonnes pratiques exigent de documenter le nombre d'entrées reçues en indiquant le nombre exact de prises de position, de répertorier combien de remarques thématiques traitées ont été soulevés et comment celles-ci ont été intégrées dans le rapport et la prise de décision (cf. ARE – Aide de travail "Conceptions & Plans sectoriels (CPS)" (2022) — standard de traitement et publication des résultats) et ATF 135 II 286).

Conclusions juridiques intermédiaires

- **Violation de l'art. 11 ReLATeC** (collecte/transmission) : En réduisant à une "unité" des transmissions groupées contenant des observations multiples, l'autorité a méconnu l'art. 11 ReLATeC.
- **Violation de l'art. 13 ReLATeC** (rapport de consultation) : Le rapport ne se détermine pas sur toutes les observations, étant donné que 333 observations ne figurent ni au décompte ni à l'Auswertung, ce qui excède une simple erreur comptable et révèle un défaut d'examen matériel.
- **Atteinte à l'art. 4 LAT** : La participation « adéquate » suppose une évaluation matérielle et publiée de l'ensemble des avis (ARE §8.2 ; ATF 135 II 286). La sous-comptabilisation annoncée ("687") masque un volume substantiel d'observation et arguments et ainsi fausse la pondération des intérêts.

Grief 4 – Violation du principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst., art. 3 OAT, art. 8 al. 2 LInf)

La proportionnalité, en matière d'aménagement, s'apprécie au terme d'une pesée globale des intérêts exigée par l'art. 3 OAT. L'autorité doit en premier lieu déterminer tous les intérêts concernés, les apprécier (importance, portée, implications) puis fonder sa décision sur cette appréciation en prenant en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts en jeu. Elle doit exposer sa pondération dans la motivation. Dans le contexte des plans/études sectoriels, le rapport explicatif doit encore rendre compte de la façon dont il a été tenu compte des intérêts en jeu ainsi que des résultats de la consultation et de la participation. Elle doit tenir compte de la pertinence, de la qualité de la motivation et de la compatibilité verticale. Elle doit attribuer plus de poids aux avis institutionnels étayés, cohérents et compétents (institutions).

La consultation sert aussi à évaluer l'acceptabilité d'un projet et à faire remonter l'expertise du terrain. Beaucoup d'avis négatifs déclenchent un devoir renforcé d'explicitation de la pondération de ses intérêts « quelles critiques dominantes ? quelles adaptations/conditions en réponse ? ». Ne pas le faire (ou annoncer un chiffre sous-estimé) heurte la bonne foi et la transparence de l'activité étatique.

En réduisant l'unité de compte aux seuls "envois" au lieu des avis exprimés et en agrégeant/fusionnant des contributions distinctes sans motif pertinent, l'autorité risque de ne pas identifier tous les intérêts et leur ampleur et minorer ainsi le poids dans la mise en balance. Une pesée arrêtée sur une identification incomplète des intérêts en jeu n'est pas apte à atteindre l'objectif de participation ni nécessaire au regard de moyens moins attentatoires (par ex. compter chaque avis contenu dans un lot; identifier les intérêts, remarques et observation, ventiler les contenus par thématique; agréger les "copier-coller" en rendant visible le nombre de soutiens), et est disproportionnée au sens strict dès lors que l'avantage administratif invoqué est sans commune mesure avec l'atteinte portée à la participation et à la transparence ainsi qu'à la qualité de la décision. À tout le moins, l'obligation d'exposer la pondération

(art. 3 al. 2 OAT) et celle, liée, de rendre compte dans le rapport explicatif de la prise en compte des intérêts et des résultats de la consultation/participation ne sont pas remplies.

La sous-comptabilisation minore l'ampleur et la variété des intérêts opposés, altérant ainsi la pesée globale (art. 3 OAT) et, partant, la proportionnalité de la solution retenue (ARE CPS 2022); l'étendue de la prise en compte des avis détermine la qualité de la pesée (ATF 135 II 286).

Grief 5 – Atteintes aux principes de la bonne foi, de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 5 al. 3 et 9 Cst. en lien avec la Convention d'Arhus ainsi que l'art. 8, 30 et 36 LInf)

La publication persistante d'un chiffre de 687 prises de position malgré la connaissance interne d'un volume nettement supérieur (information au CE du 13.12.2024), l'absence de rectificatif, les fusions non justifiées (p. ex. Fondation/Abbaye), les retards massifs d'accès aux dossiers (demandes du 4.11.2024 et du 7.02.2025) malgré l'exigence de célérité (art. 36 LInf) et l'accès garanti aux avis exprimés après l'échéance (Convention d'Arhus et art. 30 LInf) ainsi que le traitement différencié et non objectivement motivé des catégories (avis des exploitants comptés 1 par 1 vs une comptabilisation des avis des citoyens en « lots ») constituent des indices contraires à la bonne foi, en particulier sous l'angle de la loyauté procédurale et à l'égalité de traitement, et frôlent l'arbitraire.

Grief 6 – Violation du devoir de transparence renforcée et proactive et du devoir de correction (découverte fortuite d'une erreur substantielle [art. 5 al.3 Cst. art. 8, 36 et 38 LInf])

L'écart important entre le total annoncé (687) et le volume effectivement détenu ($\approx 1'020$) n'a pas été révélé par l'autorité, mais découvert fortuitement par des citoyens puis signalé au Conseil d'État le 13.12.2024. Depuis, aucune rectification publique n'a suivi, malgré de multiples interpellations.

En matière de plan, l'autorité a un devoir de transparence renforcée en vertu de la Convention d'Ahrus (art. 30 al. 2 LInf) et proactive. Lorsqu'elle constate d'elle-même ou se voit signaler une erreur substantielle affectant l'information du public sur une consultation, elle doit rectifier et compléter sans délai ses communications (art. 8 et 36 LInf), d'autant plus que ces chiffres structurent la perception des intérêts en présence et influencent leur pesée (art. 3 OAT). Cela vaut aussi pour les données géologiques ou sur l'évaluation des besoins. Le fait que la correction n'ait pas été initiée par l'autorité mais découverte par hasard constituent un indice fort d'une atteinte au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.).

Pour rappel, l'autorité est tenue à la maxime d'office et à la diligence administrative. Dans le domaine de la planification, l'autorité a le devoir d'établir les faits d'office et de tenir un classement fidèle (LInf art. 38). La révélation fortuite d'une erreur portant sur sous-comptage de 333 avis met en évidence une défaillance systémique (registre/traçabilité) en violation du principe de la participation (art. 4 LAT).

En effet, l'absence de rectification et de publication d'un erratum laisse place une base factuelle tronquée, biaisant la pesée globale des intérêts exigée par l'art. 3 OAT et viole ainsi la proportionnalité (Cst. art. 5 al. 2).

Grief 7 – Violation du principe de l'exactitude des données et devoir de rectification (art. 9 et 33 al. 2 LPrD)

Les fichiers tenus par la DIME portant sur la consultation PSEM comportent des données inexactes et non mises à jour: sous-comptage massif (≈ 1020 avis vs 687 annoncés), fusions d'avis distincts (p.ex. Fondation/Abbaye d'Hauterive), non-enregistrement d'avis individuels contenus dans des envois groupés (Kerzers, Enney, Posieux), absence de rectification publique malgré l'information du CE (+280 au 13.12.2024). Ces inexactitudes portent sur des données personnelles au sens de l'identité d'auteurs, l'existence d'un avis, la date de réception et sur les métadonnées servant à l'"Auswertung". Elles violent le devoir d'exactitude et d'actualisation des données (art. 9 LPrD).

Les personnes concernées sont en droit de demander que les données les concernant soient rectifiées en application de l'art. 33 LPrD.

En conclusion

La consultation a suscité un nombre record de réactions, majoritairement défavorables, émanant de nombreuses communes, milieux associatifs, professionnels et citoyens. Au regard des art. 4 LAT et art. 3 OAT et du principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst. et art. 8 LInf), l'ampleur et la convergence des avis soulignent l'importance des intérêts opposés. Or, plus la réponse sociale est forte, plus il incombe à l'autorité de veiller à une bonne traçabilité et à se déterminer sur toutes les observations (ARE; ATF 135 II 286). La sous-comptabilisation du nombre réel de prises de position constitue un vice procédural substantiel.

Partant, nous, Groupement citoyen pour un PSEM durable et les co-signataires, demandons au Conseil d'Etat de prendre les mesures suivantes :

- **La publication par la DIME d'un rectificatif chiffré.**
- **Une nouvelle pesée des intérêts tenant compte de l'ampleur des prises de position et des observations dont elles font état.**
- **La rectification des données personnelles des personnes dont les avis ont été omis dans le décompte, en particulier celles de Mme Marcelle Page, M. Martin Brawand et M. Robert Konrad, co-signataires ou adhérents du Groupement ainsi que celles des 330 autres personnes concernées.**

Pour le surplus, compte tenu de la manière chaotique avec laquelle se déroule la révision du PSEM et les dysfonctionnements susmentionnés, le Groupement citoyen pour un PSEM durable et les co-signataires demandons au Conseil d'Etat de nommer deux experts neutres dans le COPIL capables de l'éclairer sur le cadre légal et les standards applicables dans le domaine. Cette mesure urgente paraît en effet indispensable afin de rétablir la confiance de la population et de l'ensemble des milieux concernés.

En vous remerciant de votre attention et dans l'attente de votre réponse que nous espérons positive, nous vous prions, Monsieur le Président, de bien vouloir agréer l'expression de nos sentiments les meilleurs.


Groupement citoyen pour un PSEM durable


IG Kiesgrube KerzersNein


Collectif pour un PSEM véritablement durable


Association Assquavie


Collectif des habitants de Bulle


Collectif des habitants de Enney


Marcelle Page


Martin Brawand


Dominique Sprumont