

# FR\_GERICHTE 602 2023 7 vom 17. Mai 2023

FR Kantonsgericht, 2023-05-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2023\\_7](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2023_7)

FR: FR\_GERICHTE 602 2023 7 du 17 mai 2023

IT: FR\_GERICHTE 602 2023 7 del 17 maggio 2023

## Regeste

Arrêt de la IIe Cour d'appel civil du Tribunal cantonal | Umweltschutz

## Erwägungen

### E. 28

février, 26 aout et 15 novembre 2022 pour la première nommée et des 9 mai et 26 septembre 2022 pour les seconds. En substance, A.\_\_\_\_\_ SA est d'avis que l'exploitation de l'installation de méthanisation "ne représente pas une non-conformité manifeste" aux permis de construire délivrés, étant rappelé que celui du 8 août 2018 autorisait l'installation d'un deuxième moteur. Elle ne constitue pas non plus une violation manifeste de l'autorisation d'exploiter du 22 mai 2017. En effet, alors même que les bilans de substrats ont été remis chaque année au SEn, aucune limitation des volumes traités ne figure dans l'autorisation de 2017. Par ailleurs, dans son autorisation du 22 mai 2017, la DIME a relevé qu'elle avait, d'une part, fourni les statistiques demandées (lesquelles comportent les bilans des volumes de substrats) et, d'autre part, démontré par des analyses que le digestat liquide produit répondait aux exigences légales et fait contrôler avec succès son installation par l'Inspectorat suisse de compostage et de méthanisation (cf. DO/81). Quant au renouvellement en cause, l'exploitante est d'avis que celui-ci ne devra pas limiter les volumes d'intrants car cela s'apparenterait à une forme de remise en état alors que cette question doit justement être réglée dans le cadre de la procédure ouverte auprès de la Préfecture (DO/90). Les dénonciateurs en revanche ont relevé la non-conformité au permis de construire ainsi qu'à l'autorisation d'exploitation qu'ils qualifient de manifeste. Ils ont demandé une réduction immédiate

Tribunal cantonal TC Page 4 de 16 des livraisons d'intrants aux volumes autorisés et chiffrés dans le RIE, à savoir 3'000 tonnes de co- substrats et 12'500 tonnes d'engrais de ferme par an. Ils sont d'avis que l'installation d'aujourd'hui n'a absolument rien de commun avec l'exploitation initiale, autorisée par le Préfet et la DIME. A titre d'exemple, ils mentionnent l'augmentation de 260% [recte : 160%] du volume traité, avoisinant aujourd'hui 40'000 tonnes par an qui n'ont, selon eux, jamais été autorisés - en particulier la demande de permis de construire de 2017 ne mentionnait pas l'installation d'un deuxième moteur ni l'augmentation du volume -, l'augmentation du nombre d'exploitations agricoles qui livrent les substrats d'une dizaine à environ 35, ainsi que la diminution de 46% du lisier et du lisier de séparation qui était censé être transporté par conduites selon le projet autorisé à +/- 10% aujourd'hui avec pour conséquence une augmentation très importante du trafic poids lourds. Les dénonciateurs en concluent qu'il s'agit d'une modification soumise à l'EIE, les atteintes potentielles à l'environnement étant multiples et pouvant être graves. Or, A.\_\_\_\_\_ SA n'a pas sollicité l'autorisation pour l'augmentation des volumes traités et n'a jamais déposé un RIE qui comporterait les indications nécessaires à l'appréciation du

projet modifié selon les dispositions sur la protection de l'environnement (DO/64). Invité à se déterminer par la DIME, le SEn a pris position par courrier du 3 octobre 2022 (DO/83). Il relève qu'indépendamment de la question de savoir si l'installation du deuxième moteur a été autorisée dans le second permis de construire, cette demande ne prévoyait quoi qu'il en soit pas l'augmentation des quantités de déchets réceptionnées; au contraire, elle mentionnait explicitement de ne pas augmenter ces quantités. Le décalage tel qu'il existe en l'occurrence entre les quantités planifiées et les quantités effectivement réceptionnées constitue en soi une non-conformité manifeste au permis de construire délivré. Sur la question des limitations de quantités n'apparaissant pas dans l'autorisation d'exploiter de 2017, le SEn note que la décision se base expressément sur le dossier de demande de permis de construire et que les quantités maximales, si elles ne sont pas reprises dans l'autorisation, doivent y être recherchées. Il admet que l'absence de remarques quant à la quantité de déchets réceptionnés constitue un défaut dans le contrôle effectué par le Service, respectivement par l'inspecteur externe chargé du contrôle annuel de l'installation. Toutefois, ces défauts ne peuvent pas justifier le non-respect des quantités définies dans le permis de construire et le RIE, l'envoi des statistiques annuelles de réception des déchets ne constituant en aucun cas une demande formelle de modification de l'installation telle qu'exigée dans l'autorisation d'exploiter. Par ailleurs, l'agrandissement de l'installation étant notable avec un traitement 2.6 fois supérieur à la quantité mentionnée dans le RIE et dépassant de 8 fois le seuil quantitatif de 5'000 tonnes pour une soumission à l'EIE, et les impacts potentiels sur l'environnement de cette augmentation étant importants, un RIE doit être établi pour vérifier la conformité environnementale de l'installation dans le cadre d'une demande de permis de construire. Enfin, en vue de se prononcer sur la possibilité de délivrer une autorisation (temporaire) d'exploiter et de déterminer les quantités admissibles durant la phase de mise en conformité, le SEn a exigé une expertise démontrant que l'exploitation de l'installation répond aux exigences de sécurité et de formation nécessaires afin que les risques d'atteinte à l'environnement soient maîtrisés jusqu'à la fin de la procédure menée par la Préfecture. Le 23 décembre 2022, la DIME a octroyé à A. \_\_\_\_\_ SA une autorisation d'exploiter provisoire (DO/2). Le 23 janvier 2023, la DIME a annulé et remplacé celle-ci par la décision suivante (DO/1): 1. Une prolongation de l'autorisation d'exploiter du 22 mai 2017 est accordée à A. \_\_\_\_\_ SA pour une durée de deux ans.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 16 2. Les quantités autorisées annuellement sur le site restent celles définies dans le RIE du 18 février 2010, soit 3'000 tonnes de co-substrat et 12'500 tonnes de lisier. 3. Un délai au 30 juin 2023 est fixé à la requérante pour la mise en conformité de l'installation. 4. Un délai au 28 février 2023 est fixé pour transmettre au SEn une expertise, effectuée par des ingénieurs spécialisés, permettant de vérifier : a. que la baisse des quantités d'intrants à traiter est planifiée judicieusement de manière à assurer la fonctionnalité de l'installation tout en respectant le délai fixé au point 3 ; b. que la capacité d'entreposage des engrais de ferme est, dans l'intervalle, suffisante ; c. que le niveau de risque de fuites de digestat, de gaz et de substrat est admissible ou, à défaut, que des mesures appropriées sont prises dans un délai raisonnable. 5. Un rapport mensuel attestant des quantités réceptionnées et traitées dans l'installation doit être transmis au SEn dès l'entrée en force de la décision. 6. Les conditions de l'autorisation d'exploiter du 22 mai 2017 restent applicables. 7. Le non-respect des conditions de la présente décision entraînera la suspension ou le retrait de l'autorisation ainsi que le prononcé d'une amende au sens des art. 34 al. 1 et 35 al. 1 LGD. 8. Le non-respect des conditions de la présente décision est une infraction au sens des art. 60 et 61 LPE et 36 al. 2 LGD qui sera dénoncée auprès du

Ministère public. 9. L'effet suspensif à un éventuel recours est retiré. 10. (...) 11. (...).  
Quant à la procédure pendante par devant la Préfecture, elle a été suspendue le 10 février 2023 jusqu'à droit connu sur la décision de mise en conformité du 3 janvier 2023 (DO/50).  
C. Par mémoire du 6 février 2023, A. \_\_\_\_\_ SA interjette recours contre la décision du 23 janvier 2023 auprès du Tribunal cantonal et conclut, principalement, à l'admission du recours, à la modification des chiffres 1 à 6 de la décision attaquée en ce sens que la prolongation de l'autorisation d'exploiter accordée l'est pour une durée de 5 ans, soit jusqu'au 3 janvier 2028, que les quantités autorisées annuellement sur le site soient de l'ordre de 40'000 tonnes – subsidiairement de 25'000 tonnes - d'engrais de ferme, que les chiffres 3 à 5 soient supprimés, que les autres conditions de l'autorisation d'exploiter du 22 mai 2017 restent applicables et à ce que les frais et dépens du recours cantonal soient mis à la charge des intimés, subsidiairement de l'Etat. Subsidiairement, elle conclut au renvoi de la cause à la DIME pour nouvelle décision au sens des considérants. La recourante a également requis la restitution de l'effet suspensif et le prononcé de mesures provisionnelles. A ce titre, elle requiert que, jusqu'à droit définitivement connu sur la mise à l'enquête par la Commune de la zone spéciale destinée à l'exploitation de biomasse sur son site actuel, les quantités autorisées annuellement soient de l'ordre de 40'000 tonnes – subsidiairement de 25'000 tonnes - d'engrais de ferme et, plus subsidiairement, que, jusqu'à droit connu sur le présent recours les quantités précitées soient autorisées annuellement.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 16 Dans un premier point, elle reproche à la DIME une constatation inexacte des faits et une appréciation erronée des preuves, dans la mesure où elle estime que seules des quantités de 3'000 tonnes de co-substrats et 12'500 tonnes d'engrais de ferme auraient été autorisées et que ces quantités auraient été définies dans le permis de construire et le RIE, le dispositif du premier permis de construire ne contenant aucun renvoi direct ou indirect au rapport RIE; par ailleurs, ni le dispositif ni la motivation ne limitent les quantités produites. Elle fait également valoir une violation du principe de la bonne foi, en ce sens que les autorités compétentes ont adopté une attitude contradictoire en acceptant en pleine connaissance de cause les tonnages traités avant de faire volte-face et de les interdire. La recourante reproche encore à l'autorité intimée d'avoir fait une distinction inadmissible entre co-substrat et lisier, d'avoir fixé elle-même sans aucune nécessité les proportions de co-substrat et de lisier, alors qu'il s'agit d'un choix discrétionnaire qui doit en fait lui revenir, et ainsi de ne pas avoir fixé de limite globale pour les engrais de ferme. Ensuite, la recourante fait grief à l'autorité intimée d'avoir ordonné une remise en état, alors qu'une mise en conformité était possible, et, de plus, d'avoir violé le principe de la proportionnalité dans les modalités de la remise en état, la solution n'étant ni nécessaire ni proportionnée au sens strict. Partant, elle a ainsi violé l'art. 36 Cst. mis en relation avec la liberté économique. Enfin, elle fait encore divers reproches à la DIME en lien avec la durée de la prolongation de l'autorisation. Le 14 mars 2023, la DIME a prolongé le délai pour produire l'expertise figurant au chiffre 4 de la décision attaquée jusqu'au 30 avril 2023, tout en précisant que cette prolongation ne saurait être renouvelée. Dans ses observations datées du 12 avril 2023, l'autorité intimée conclut au rejet du recours et des requêtes d'effet suspensif et de mesures provisionnelles. En substance, elle est d'avis que c'est bien le RIE établi en 2010 qui est déterminant pour l'appréciation du projet pour lequel le permis de construire et les autres autorisations ont été demandés et que l'augmentation de plus de 150% des quantités méthanisées est une modification notable de l'installation qui nécessite une nouvelle EIE. Dans la mesure où la recourante avait expressément indiqué, dans son courrier du 16 octobre 2017, que l'installation du deuxième moteur n'avait pas pour objet

une augmentation des quantités réceptionnées, mais un meilleur rendement, tout en gardant le même tonnage, elle ne peut pas invoquer le principe de la bonne foi ni faire valoir l'intérêt public à la production d'énergies renouvelables pour justifier l'illégalité de son installation. Afin d'évaluer le contexte dans lequel la recourante s'est engagée auprès de F.\_\_\_\_\_, notamment la date de conclusion du contrat d'achat d'énergie, l'autorité intimée requiert la production de ce contrat. Elle est d'avis qu'en théorie, une légalisation sous l'angle environnemental n'est pas totalement exclue, mais que c'était à la recourante de démontrer que son installation ne présente aucun risque pour l'environnement par le biais d'un RIE complémentaire et non à l'autorité de démontrer qu'il y en a. Elle fait encore valoir que, faute pour la recourante d'avoir transmis au SEn les informations nécessaires requises, il n'a pas pu être établi que l'exploitation dispose d'une capacité de stockage suffisante, élément important pour la gestion conforme des lisiers et digestats liquides sur le site. Enfin, elle précise que la limitation de l'autorisation à deux ans a été fixée en raison de la nécessité de réévaluer la situation. Dans sa détermination spontanée du 26 avril 2023, la recourante produit l'expertise requise par la DIME dans la décision attaquée et relève que celle-ci arrive à la conclusion qu'une baisse d'alimentation jusqu'à un niveau correspondant à la quantité figurant dans le rapport de l'EIE de 2010 altère significativement la performance énergétique de l'installation et sa contribution à la protection du climat. La rentabilité économique de son installation sera, par voie de conséquences, gravement impactée par ce programme de réduction, au risque de remettre en question sa

Tribunal cantonal TC Page 7 de 16 pérennité. En outre, la recourante réémet l'avis selon lequel rien n'indiquerait que l'installation ne correspond pas aux prescriptions de protection de l'environnement, malgré le fait que les quantités traitées dépassent celles estimées dans le RIE. Elle informe par ailleurs la Cour qu'elle a requis un rapport EIE complémentaire qui est attendu pour fin juillet 2023. Dans l'intervalle, elle réitère ses requêtes d'effet suspensif et de mesures provisionnelles et sollicite la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur le rapport EIE. Le 9 mai 2023 la recourante a produit sa liste de frais. D. Dans le cadre de la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL), la Commune a mis à l'enquête publique, le 21 juin 2019, une zone spéciale destinée à l'exploitation de biomasse sur l'actuel site de A.\_\_\_\_\_ SA. Cette modification n'a suscité aucune opposition (cf. détermination de la Commune à la DIME du 12 janvier 2023, DO/48). Par décision du 3 mai 2023, la DIME, en sa qualité d'autorité d'approbation des plans, a validé cette mise en zone spéciale de production d'énergie. E. Il sera fait état des arguments développés par la recourante et l'autorité intimée à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige. en droit 1. 1.1. L'avance de frais requise ayant été versée en temps utile, le présent recours contre la décision d'une Direction – formé dans le délai et les formes prescrits par les art. 79 ss du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) – est recevable en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. 1.2. La recourante est destinataire de la décision querellée de sorte qu'elle dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Elle a donc qualité pour recourir, conformément à l'art. 76 CPJA. 1.3. Selon l'art. 77 CPJA, le recours 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 légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner, en l'espèce, le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 1.4. Dans son recours (cf. p. 7 s.), la recourante fait valoir que les dénonciateurs n'auraient pas la qualité de partie, faute pour eux, d'avoir fait valoir une menace imminente de leurs intérêts. Selon

la jurisprudence, toutes les questions déterminantes pour l'octroi de l'autorisation de construire une installation (Errichtungsbewilligung) doivent être traitées dans le cadre de la procédure décisive qui est soumise à l'obligation de coordination. Une fois entrée en force, ces autorisations ne peuvent plus être remises en causes dans leur principe lors de la procédure tendant respectivement à l'octroi et à la prolongation de l'autorisation d'exploiter. En revanche, des arguments concernant la fiabilité, la qualification ou la capacité financière de l'exploitant ou du

Tribunal cantonal TC Page 8 de 16 personnel de celui-ci tout comme des conditions supplémentaires liées à la protection de l'environnement qui ne nécessitent pas une modification de l'installation doivent être fait valoir dans la procédure de l'autorisation d'exploiter. Dans le cadre d'une procédure de prolongation de l'autorisation d'exploiter, des tiers à qui la qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation d'exploiter devait revenir, doivent conserver la possibilité de faire valoir que les circonstances de fait ou de droit ont changé à un tel point que l'autorisation d'exploiter doit être refusée ou adaptée, par exemple en prononçant des charges ou des conditions nouvelles (cf. arrêt TF 1C\_362/2008 du 27 avril 2009 consid. 3.3 s. et 4.2). En l'occurrence, les voisins, qui avaient dénoncé la situation, n'ont requis ni le refus de l'autorisation, ni le prononcé de nouvelles charges et/ou conditions, mais de faire respecter par la recourante l'autorisation d'exploiter octroyée précédemment conformément aux permis de construire délivrés. Eu égard à l'issue de la procédure, les voisins ne devaient pas y être intégrés. Ils pourront, cas échéant, faire valoir leurs arguments dans la procédure décisive (cf. consid. 2 ci-après). 2. 2.1. 2.1.1. Les art. 30 à 30h de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement ; LPE; RS 814.01) régissent la limitation et l'élimination des déchets. L'art. 30 prévoit que les déchets doivent être valorisés dans la mesure du possible et qu'ils doivent être éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement. L'art. 30f LPE prévoit notamment à son alinéa 1er que le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les mouvements de déchets dont l'élimination exige la mise en œuvre de mesures particulières pour être respectueuse de l'environnement (déchets spéciaux). Il prescrit notamment, en vertu de l'al. 2, que les déchets spéciaux ne peuvent être pris en charge que par des entreprises titulaires d'une autorisation du canton (let. d). Ces autorisations ne sont délivrées que s'il est garanti que les déchets seront éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement (al. 3). L'ordonnance du 22 juin 2005 sur le mouvement des déchets (OMoD; RS 814.600) prévoit à son art. 10 que l'autorité cantonale octroie l'autorisation de réceptionner des déchets soumis à contrôle s'il ressort de la demande que l'entreprise d'élimination est en mesure d'éliminer les déchets de manière respectueuse de l'environnement (al. 1). Dans cette autorisation, elle définit notamment les conditions, portant notamment sur les quantités maximales de déchets, l'utilisation d'installations et d'équipements spécifiés et le recours à des spécialistes, qui doivent être respectées pour que les déchets soient éliminés de manière respectueuse de l'environnement (al. 1 let. c). Elle octroie l'autorisation pour cinq ans au plus (al. 3). Sur le plan cantonal, la loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (LGD; RSF 810.2) soumet à autorisation l'exploitation des installations d'élimination de déchets désignées par le règlement d'exécution (art. 17 al. 1 LGD). L'art. 6 al. 1 let. d du règlement fribourgeois du 20 janvier 1998 sur la gestion des déchets (RGD; RSF 810.21) prévoit que les installations de la biomasse traitant plus de 100 tonnes de déchets par an sont soumises à autorisation. Selon l'art. 7 RGD, la demande d'autorisation d'exploiter doit être déposée auprès de la Direction et doit contenir les éléments suivants: la justification du projet, en particulier sa conformité

au plan (let. a), la description du fonctionnement de l'installation et sa durée de vie présumée (let. b), un règlement d'exploitation contenant notamment le cahier des charges du personnel ainsi que sa formation (let. c), les

Tribunal cantonal TC Page 9 de 16 informations exigées à l'art. 19 de l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD; RS 814.600), abrogée avec l'entrée en vigueur le 1er janvier 2016 de l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets, OLED; RS 814.600)] (let. d). L'autorité peut demander des informations supplémentaires ou accepter une demande simplifiée pour certains cas (al. 2). Selon l'art. 8 al. 1 RGD, la Direction décide de l'octroi ou du rejet de l'autorisation. Elle peut aussi assortir cette dernière de charges ou de conditions relatives au fonctionnement de l'installation et à la durée de l'autorisation. Selon la jurisprudence, toutes les questions principales liées à la protection de l'environnement doivent être traitées dans le cadre de la procédure décisive qui autorise la construction de l'installation (Errichtungsbewilligung) et qui est soumise à l'obligation de coordination. Une fois entrées en force, ces autorisations ne peuvent plus être remises en cause dans leur principe lors de la procédure subséquente tendant à l'octroi et à la prolongation de l'autorisation d'exploiter. En revanche, des objections concernant la fiabilité, la qualification ou la capacité financière de l'exploitant ou de son personnel, tout comme des conditions supplémentaires liées à la protection de l'environnement posées pour l'exploitation de l'installation mais qui ne nécessitent pas une modification de celle-ci doivent être avancées dans la procédure de l'autorisation d'exploiter (cf. arrêt TF 1C\_362/2008 du 27 avril 2009 consid. 3.3 s.). Dans le cadre d'un renouvellement d'une autorisation d'exploiter de durée déterminée, l'autorité compétente ne doit pas toujours mener une procédure d'autorisation complète. Le but de la durée déterminée de l'autorisation vise néanmoins la possibilité d'un réexamen du cas. Une autorisation d'exploiter, même prolongée à plusieurs reprises, ne confère à son titulaire aucun droit à son renouvellement. L'autorisation peut notamment être adaptée ou même refusée en raison d'une modification des dispositions applicables ou des circonstances de fait, ce qui doit être soigneusement analysé par l'autorité compétente, une prolongation routinière étant insuffisante. Cela étant, lorsque des autorisations sont constamment renouvelées pendant une longue période, il faut admettre que l'administration adopte une attitude qui fonde l'administré à croire que l'autorisation sera renouvelée à l'avenir, pour autant que les circonstances de fait ou les dispositions applicables ne se soient pas modifiées. Dans cette situation, un refus de renouveler l'autorisation afin d'assurer une juste application du droit n'apparaît pas exclu, à condition que l'autorité procède à la pesée des intérêts en présence (ATF 112 Ib 133 consid. 1 ; arrêts TF 1C\_362/2008 du 27 avril 2009 consid. 4.2 ; 1A.146/2006 du 25 janvier 2007 consid. 4.5). Enfin, selon l'art. 28 OLED, l'autorité vérifie régulièrement que les installations d'élimination des déchets sont conformes aux prescriptions de protection de l'environnement (al. 1). Si l'autorité constate des défauts, elle ordonne au détenteur de l'installation d'y remédier dans le délai raisonnable imparti (al. 2). On peut lire dans le rapport explicatif concernant la révision totale de l'(ancienne) ordonnance sur le traitement des déchets (OTD) du 10 juillet 2014 <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35624.pdf> ; consulté le 4 mai 2023) que "l'autorité d'exécution responsable de l'installation d'élimination des déchets a l'obligation de vérifier régulièrement le respect des exigences découlant de la législation sur la protection de l'environnement et des eaux pour les installations d'élimination des déchets, en particulier de celles qui sont spécifiées dans les autorisations. Si elle constate

des défauts, elle doit en faire part au détenteur de l'installation à qui elle impartit un délai raisonnable pour les éliminer".

Tribunal cantonal TC Page 10 de 16 2.1.2. 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. Selon la jurisprudence, un changement d'affectation, même lorsqu'il ne nécessite pas de travaux de construction, reste en principe soumis à l'octroi d'un permis de construire. En l'absence de travaux, la modification du but de l'utilisation (Zweckänderung) peut cependant être dispensée d'autorisation de construire si la nouvelle affectation est conforme à celle de la zone en question ou si son incidence sur l'environnement et la planification est manifestement mineure. Si les effets engendrés par la nouvelle utilisation se révèlent plus importants que précédemment, une autorisation de construire est en revanche requise; il en va en particulier ainsi en cas d'augmentation significative des immissions (arrêt TF 1C\_638/2020 du 17 juin 2021 consid. 3.1 et réf. citées). Une intensification de l'exploitation constitue également un changement d'affectation si, d'après le cours ordinaire des choses, il est à prévoir qu'elle engendre une augmentation significative des immissions ou aura un impact sur l'affectation des zones (cf. arrêts TF 1C\_2/2021 du 3 décembre 2021 consid. 3.1 ; 1C\_120/2012 du 22 août 2012 consid. 3.2 ; 1A.216/2003 du 16 mars 2004 consid. 3.1 s.). Peut en particulier constituer un tel changement d'affectation (partiel) une augmentation nette de la quantité de déchets traitée dans le but de pouvoir exploiter les capacités créées précédemment (cf. ATF 133 II 169 consid. 2.3). Sur le plan cantonal, c'est l'art. 135 al. 2 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1) qui soumet le changement d'affectation à l'obligation de permis. L'art. 84 al. 1 let. c du règlement d'exécution cantonal du 1er décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC ; RSF 710.11) précise que sont soumis à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure ordinaire les changements d'affectation de locaux et les modifications d'installations susceptibles de porter atteinte à l'environnement, notamment les installations soumises à l'étude d'impact sur l'environnement au sens de l'art. 10a LPE. Selon l'art. 10a LPE, avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations, l'autorité examine le plus tôt possible leur compatibilité avec les dispositions en matière d'environnement (al. 1). Doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (étude d'impact) les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site (al. 2). Le Conseil fédéral désigne les types d'installations qui doivent faire l'objet d'une étude d'impact; il peut fixer des valeurs seuil. Il vérifie périodiquement les types d'installation et les valeurs seuil, et les adapte le cas échéant (al. 3). Selon l'art. 1 et le ch. n° 21.2a de l'annexe de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011), les installations de fermentation d'une capacité de traitement supérieure à 5000 t de substrat (substance fraîche) par an sont soumises à une étude de l'impact sur l'environnement (EIE). Quiconque entend planifier, construire ou modifier une installation soumise aux dispositions sur l'étude d'impact doit présenter à l'autorité compétente un rapport relatif à l'impact sur l'environnement. Ce rapport sert de base à l'appréciation du projet (art. 10b al. 1 LPE). En vertu de l'art. 2 al. 1 OEIE, la modification d'une installation mentionnée dans l'annexe de la présente ordonnance est soumise à une EIE si (a) elle consiste en une transformation ou un agrandissement considérables de l'installation, ou si elle change

notablement son mode

Tribunal cantonal TC Page 11 de 16 d'exploitation, et (b) elle doit être autorisée dans le cadre de la procédure qui serait décisive s'il s'agissait de construire l'installation (art. 5). Selon la jurisprudence, une modification est considérable au sens de l'art. 2 al. 1 OEIE si elle peut entraîner une modification importante des atteintes à l'environnement. Tel est notamment le cas lorsqu'il en résulte une augmentation importante des atteintes existantes ou l'apparition de nouvelles atteintes considérables pour l'environnement. Il n'est en revanche pas déterminant de connaître les atteintes effectives. Il suffit que la modification soit susceptible de porter de telles atteintes à l'environnement (cf. à ce sujet arrêt TF 1A.136/2004 du 5 novembre 2004 consid. 2.3.2 et 2.4.4 et réf. citées). La procédure décisive est à déterminer par le droit cantonal (art. 5 et ch. 21.2a OEIE). Selon l'art. 5 al. 1 de l'ordonnance cantonale du 2 juillet 2002 sur les études d'impact sur l'environnement et les procédures décisives (OEIEP ; RSF 810.15), pour les projets dont la réalisation dépend de la LATeC, dont notamment les installations de méthanisation (cf. Annexe 1 à l'OEIEP), l'EIE doit être établie au plus haut niveau de planification possible, avec un degré de détail suffisant à montrer la conformité du projet à la législation sur la protection de l'environnement (al. 1). Selon l'al. 2, pour ces projets, la procédure décisive est l'approbation du plan d'affectation des zones (art. 86 al. 3 LATeC) si le projet demande une modification de l'affectation de la zone ou si la commune met en zone à bâtir un terrain sur lequel est projetée simultanément une installation soumise à étude d'impact selon l'annexe OEIE (a), l'approbation du plan d'aménagement de détail (art. 86 al. 3 LATeC) pour les cas fixés aux art. 62 et suivants LATeC (b), le permis d'implantation pour les cas prévus à l'art. 152 LATeC (c), le permis de construire pour tous les autres cas (art. 135ss LATeC) (d). La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) est l'autorité compétente pour les cas mentionnés aux lettres a et b et pour ceux qui sont mentionnés à la lettre d lorsque le projet est situé hors de la zone à bâtir (art. 16a et 24 LAT et art. 136 LATeC) (al. 3). Le préfet est l'autorité compétente pour les cas mentionnés aux lettres c et d de l'alinéa 2 (al. 4). Le Service des constructions et de l'aménagement est le service de coordination (al. 5). 2.1.3. Selon l'art. 167 LATeC, lorsque le ou la propriétaire exécute des travaux sans permis ou en violation des plans, des conditions du permis ou d'une mesure de protection, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux (al. 1). Dans les cas visés à l'alinéa 1 et lorsque des constructions ou installations illégales sont déjà réalisées, le préfet impartit un délai convenable au ou à la propriétaire pour déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux effectués, à moins qu'une telle légalisation n'apparaisse d'emblée exclue (al. 2). Si le ou la propriétaire n'obtempère pas à l'ordre reçu ou si les travaux ne peuvent être légalisés, le préfet peut, après avoir entendu les personnes et les organes intéressés, ordonner, sans préjudice des sanctions pénales, les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages, la remise en état du sol. Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter (al. 3). Lorsque des travaux sis hors de la zone à bâtir ont été exécutés sans permis ou en violation du droit applicable en la matière, la Direction est compétente pour prendre les mesures prévues à l'alinéa 3 (al. 4). 2.2. Il y a d'entrée lieu de préciser qu'on est en présence d'une décision qui prolonge une autorisation octroyée par le passé. Il en résulte que le cadre dans lequel une telle autorisation est possible est défini par l'autorisation initiale. Autrement dit, la prolongation ne peut que concerner

Tribunal cantonal TC Page 12 de 16 l'installation qui était liée au permis de construire et pour lequel, en exécution du principe de coordination (art. 25 LAT), l'autorisation d'exploiter avait été accordée. En l'occurrence et quoi qu'en dise la recourante, le permis de construire de 2010 autorise la recourante à construire non pas une quelconque installation de biogaz agricole, mais bien une installation conforme au projet pour lequel le permis a été demandé et octroyé. Il est d'ailleurs expressément mentionné, dans le permis qui a été délivré, que si le projet est modifié, il doit être procédé à une nouvelle mise à l'enquête (4ème condition). Ce projet prévoyait le traitement d'un total d'environ 15'000 tonnes de substances fraîches et était dès lors soumis à une EIE qui a été réalisée. Aujourd'hui, l'installation de la recourante traite une quantité totale d'environ 40'000 tonnes. Il est indéniable qu'une telle augmentation des quantités traitées, représentant cinq fois le seuil de 5'000 tonnes prévu par la législation pour une soumission à une EIE, constitue une modification de l'installation qui est susceptible d'engendrer une augmentation considérable des atteintes à l'environnement et rend ainsi obligatoire la réalisation d'une EIE dans le cadre de la procédure décisive (cf. à ce sujet arrêt TF 1A.136/2004 du 5 novembre 2004 consid. 2.4.1). La recourante en était consciente. On ne saurait interpréter différemment son courrier de 2017 dans lequel elle précisait que l'installation du deuxième moteur n'était pas soumise à une EIE, dans la mesure où était visée une augmentation de l'efficacité de l'installation, mais non une augmentation des quantités traitées. C'est ainsi à juste titre que le SEn a dénoncé la recourante à la Préfecture pour non-conformité au permis de construire. Il est certes vrai qu'aucune des autorisations d'exploiter délivrées à la recourante ne mentionne la quantité maximale que cette dernière est admise à traiter. Il va toutefois de soi que la DIME ne peut pas autoriser une quantité qui va au-delà de ce qui était prévu dans le projet pour lequel une EIE complète a été réalisée et le permis de construire finalement délivré. La modification de l'installation entreprise par la recourante ne peut être autorisée que dans le cadre d'une procédure décisive au cours de laquelle une nouvelle EIE sera effectuée en vue de respecter le principe de coordination et de garantir les droits de toutes les personnes concernées, dont notamment ceux des voisins. C'est donc à juste titre que, dans le cadre de la prolongation de l'autorisation, il a été précisé par la DIME pour quel tonnage l'autorisation était valable et que la décision attaquée retient, au chiffre 2, que les quantités autorisées annuellement sur le site restent celles définies dans le RIE du 18 février 2010. Partant, les conclusions tendant à ce que des quantités supérieures soient autorisées doivent être rejetées. L'autorité intimée ayant au surplus adhéré à la reformulation requise par la recourante, en ce sens que l'exploitante est autorisée à traiter annuellement au maximum 15'500 tonnes de matériaux, avec une part maximale de 20% de co-substrats, le chiffre 2 sera modifié en conséquence. Dans ces circonstances, il n'y a en revanche pas lieu de modifier le chiffre 6 de la décision attaquée dans le sens requis par la recourante. 2.3. Il a été constaté que les quantités traitées actuellement dépassent largement ce qui a été autorisé et que la recourante a été invitée, par la décision litigieuse, à corriger cela. Lorsque la décision entreprise a été rendue, l'installation litigieuse se trouvait encore en zone agricole. Partant, il faut admettre que la DIME était également compétente pour ordonner, en application de l'art. 167 al. 3 et 4 LATeC, des mesures en lien avec cette situation manifestement illégale consistant à ne pas respecter le permis initial. Le fait que, par décision du 3 mai 2023, la DIME a approuvé les plans et règlement de la commune mettant en zone spéciale de production d'énergie l'installation de la recourante n'y change rien.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 16 Approuvés, les plans et règlement sont entrés en force, sous réserve de l'effet suspensif d'éventuels recours, et ont force obligatoire pour les autorités communales et cantonales ainsi que pour les propriétaires fonciers (art. 86 s. LATeC). En effet, la mesure prise par la DIME ne saurait être invalidée au seul motif qu'eu égard à la mise en zone, elle devrait à ce jour être prononcée par le Préfet en application de l'art. 167 al. 2 LATeC, au péril sinon de permettre que l'instrument du recours puisse conduire à retarder l'effet de la décision prise. Il résulte de l'art. 167 al. 2 LATeC que, dans le canton de Fribourg, la procédure de mise en conformité suit en principe celle de la légalisation (arrêts TC FR 602 2022 135 du 24 janvier 2023 consid. 4.1 ; 602 2021 141 du 3 août 2022 consid. 7.2). Une mesure de rétablissement de l'état de droit ne peut pas être prononcée si la légalisation est souhaitée par les propriétaires et qu'elle est possible (cf. arrêts TC FR 602 2022 111 du 4 mai 2023 consid. 2.3 ; 602 2021 13 du 22 juin 2021). Cela étant, il convient de tenir compte du fait que cette exploitation a, depuis sa mise en fonction, soit depuis une dizaine d'années, toujours dépassé de manière progressive et systématique les quantités autorisées. Cette situation, qui doit clairement être qualifiée d'illégal, est de la seule responsabilité de la société recourante qui devait savoir, dès le début, que le permis de construire et l'autorisation étaient liés à une certaine quantité de matière traitée et qui, de plus, a pu bénéficier des avantages financiers qui y étaient liés. Il faut dans ce contexte encore relever, à l'instar du SEn dans son courrier du 21 juin 2021 (cf. DO/100), qu'on est en présence d'une manière d'exploiter qui n'est pas conforme aux autorisations délivrées et qui peut entraîner des conséquences multiples et graves en termes d'environnement. La situation est ainsi différente de celle où une construction existante peut être tolérée jusqu'à ce que sa légalisation soit examinée. En effet, il est peu judicieux de faire procéder à la démolition d'une construction pour ensuite constater qu'elle aurait pu être légalisée, alors qu'il est sur le principe aisément possible d'adapter les conditions d'exploitation d'une installation dans l'attente de sa légalisation. Au vu des importants impacts environnementaux engendrés par l'augmentation considérable (non autorisée) des quantités traitées, laquelle nécessite impérativement un examen d'impact, l'intérêt public à limiter l'exploitation jusqu'à droit connu sur ses effets environnementaux est prépondérant à celui financier de la société à pouvoir continuer une activité qui n'a jamais été autorisée de la sorte. Cela vaut d'autant plus que les inspecteurs ont relevé que, pour obtenir la prolongation de l'autorisation d'exploiter, la recourante devrait notamment démontrer disposer de 4'000 m<sup>3</sup> de plus de stockage pour les produits liquides pour couvrir le besoin d'un total de 15'000 m<sup>3</sup>. Or, celle-ci ne s'est même pas exécutée (cf. décision attaquée et détermination de la DIME du 12 avril 2023). La manière d'exploiter l'installation n'a certes suscité aucune réaction de la part des autorités, ni lors des inspections annuelles, ni même au moment de l'octroi de l'autorisation d'exploiter début 2016, respectivement au moment de la prolongation de celle-ci en 2017. Cela ne change toutefois rien à ce qui précède. La recourante ne peut en particulier pas se prévaloir du principe de la bonne foi si elle a fait fi des conditions du permis initial en augmentant la quantité de matière traitée. Par ailleurs, la DIME a validé la mise en zone spéciale de production d'énergie de l'installation de la recourante, par décision – non encore entrée en force – du 3 mai 2023 en relevant "l'importance de cette production d'électricité et de chaleur, non seulement pour le village [où l'installation est située], mais également pour l'ensemble du canton dans la poursuite de l'objectif de favoriser les énergies renouvelables indigènes" et le fait qu'une "baisse de production d'énergie renouvelable [comporte]

Tribunal cantonal TC Page 14 de 16 le risque de se tourner dès lors vers des énergies fossiles et ne semble pas aller non seulement dans le sens de la stratégie énergétique et climatique du canton et de la Confédération, mais surtout à l'encontre de la protection de l'environnement et de limitation des impacts sur le changement climatique au sens large" (cf. décision, p. 10 s.). Il s'agit de considérations qui justifient la mise en zone mais qui n'autorisent pas de contourner les dispositions de la LPE quant aux études d'impact ou encore le droit de la police des constructions, au péril sinon d'inciter les particuliers à outrepasser les conditions posées dans les études d'impact tout en privant les autorités de pouvoir intervenir avant la fin des procédures de légalisation et de faire respecter les décisions entrées en force. Une telle tolérance encouragerait par ailleurs les administrés à mettre les autorités devant le fait accompli et à les contraindre de les accepter. Un entrepreneur doit connaître la législation topique et respecter les conditions des autorisations qui lui ont été accordées. Sa responsabilité de planifier son activité en conformité avec ces dernières ne peut ainsi pas être transférée à l'Etat au détriment des dispositions légales applicables, qui de plus protègent également l'environnement. Rappelons encore que la liberté économique s'exerce dans les conditions des lois topiques de sorte que la recourante ne peut pas se prévaloir d'une atteinte à ses droits constitutionnels. Il convient de tenir compte du fait que la recourante a la volonté de légaliser son exploitation et qu'elle a donné mandat pour l'élaboration d'un RIE qui est attendu pour la fin du mois de juillet 2023. Il lui est ainsi loisible, à moyen terme, de tenter de remédier à ce qu'elle a omis de faire par le passé. Il s'ensuit que le recours visant la suppression des chiffres 3 (remise en état) et 5 (transmission mensuelle au SEn d'un rapport sur les quantités reçues et traités) est mal fondé et doit être rejeté. De même, le recours tendant à la suppression du chiffre 4 (réalisation d'une expertise en vue de la diminution des volumes) aurait dû être rejeté - la recourante ne pouvant pas échapper à une réduction des volumes traités -, s'il n'était pas devenu sans objet en raison du dépôt de l'expertise requise par la recourante en cours de procédure. Enfin, au vu de l'ensemble des circonstances, la décision de l'autorité intimée tendant à limiter le renouvellement de l'autorisation d'exploiter à deux ans seulement (chiffre 1), et non pas au maximum prévu par la loi (cinq ans), n'est pas critiquable. Au contraire, au vu de la situation actuelle, il est justifié et nécessaire de prévoir une réévaluation dans un plus bref délai. Relevons encore que l'autorité intimée a précisé que ce délai courait dès l'entrée en force de la décision attaquée. Sur ce point, le recours se révèle dès lors également infondé.

3. 3.1. Les mesures d'instruction requises par les parties sont rejetées, dans la mesure où elles ne sont pas devenues sans objet. La recourante a requis la production des statistiques de 2016. Figurant dans le dossier produit par la DIME, il a été renoncé à les transmettre à la recourante, dès lors qu'elles ne sont pas déterminantes pour l'issue de la présente procédure et que la recourante n'a pas contesté disposer elle-même des statistiques qu'elle a fournies. S'agissant du contrat d'achat d'énergie requis par l'autorité intimée afin d'évaluer le contexte dans lequel la recourante s'est engagée auprès de F.\_\_\_\_\_, notamment la date de conclusion du contrat d'achat d'énergie, il n'est pas de nature à modifier l'opinion de la Cour (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités; arrêt TC FR 603 2015 51 du 18 juillet 2016 consid. 5; cf.

Tribunal cantonal TC Page 15 de 16 DUBEY/ZUFFREY, Droit administratif général, 2014, n. 1972; cf. JAÏCO CARRANZA/MICOTTI, CPJA annoté, 2006, art. 59, n. 59.4). 3.2. Avec la présente décision au fond, les requêtes d'effet suspensif et de mesures provisionnelles (602 2023 8) deviennent sans objet et doivent être rayées du rôle. 3.3. En

date du 26 avril 2023, la recourante a requis la suspension de la présente procédure jusqu'à droit connu sur le rapport EIE attendu pour fin juillet 2023. Au vu de la situation actuelle dans laquelle la recourante exploite son installation et de l'issue du présent recours, il ne se justifie pas de suspendre la présente procédure. Il est en effet important qu'elle réduise rapidement les quantités qu'elle traite. En outre, des mesures supplémentaires doivent, cas échéant, pouvoir être rapidement prises dès réception du RIE. 4. Le recours est dès lors rejeté, dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet. 4.1. Au vu de l'issue de la présente procédure, les frais de la procédure de recours, fixés à CHF 3'500.-, sont mis entièrement à la charge de la recourante et compensés avec l'avance de frais prestée par cette dernière à concurrence du même montant (cf. art. 131 CPJA). 4.2. Aucune indemnité n'est due à la recourante qui succombe (art. 137 al. 1 a contrario CPJA) ni à la DIME (art. 139 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 16 de 16 la Cour arrête : I. Le recours (602 2023 7) est rejeté, dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet. II. Le chiffre 2 de la décision du 3 janvier 2023 est modifié en ce sens que A. \_\_\_\_\_ SA est autorisée à traiter annuellement au maximum 15'500 tonnes de matériaux, avec une part maximale de 20% de co-substrats. III. Les requêtes d'effet suspensif et de mesures provisionnelles (602 2023 8), devenues sans objet, sont rayées du rôle. IV. Les frais de la procédure de recours, fixés à CHF 3'500.-, sont mis à la charge de A. \_\_\_\_\_ SA. Ils sont compensés avec l'avance de frais prestée par cette dernière à concurrence du même montant. V. Aucune indemnité de partie n'est allouée. VI. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les

### **E. 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 17 mai 2023/cth  
EXPED-SIGN-01 Le Président Le Greffier-stagiaire

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