



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
tribunalcantonal@fr.ch
www.fr.ch/tc

602 2019 105
602 2019 106

Arrêt du 17 décembre 2019

II^e Cour administrative

Composition

Président : Christian Pfammatter
Juges : Johannes Frölicher, Dominique Gross
Greffière-rapporteure : Vanessa Thalmann

Parties

A._____ SA, recourante, représentée par Me Markus Jungo,
avocat

contre

**DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES CONSTRUCTIONS, autorité intimée**

Objet

Protection de l'environnement – Responsabilité environnementale –
Assainissement d'une décharge – Dépôt d'une garantie financière

Recours du 23 août 2019 contre la décision du 12 juillet 2019

considérant en fait

A. La décharge de B. _____, sise sur la Commune de C. _____, a été exploitée entre 1952 et 1973 par la Ville de D. _____ comme décharge d'ordures ménagères. Elle recueillait également des déchets de construction, des déchets artisanaux et des déchets industriels des entreprises de la région.

Le site nécessite un assainissement du point de vue de la protection des eaux de surface, conformément à l'art. 10 de l'ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (OSites; RS 814.680), en raison de concentrations excessives de polychlorobiphényles (ci-après: PCB) dans les eaux souterraines s'écoulant dans la Sarine.

Le 7 septembre 2004, le bureau d'ingénieurs E. _____ a établi un rapport d'investigation préalable historique. Les analyses sur le site de la décharge ont révélé que la teneur en PCB dépassait 1'000 ppm dans les échantillons solides par endroits, ce qui s'explique par la présence de déchets artisanaux et industriels.

B. L'entreprise F. _____ SA a été fondée à D. _____ le ggg. Cette société était active dans la production d'appareillages électriques et de condensateurs. Depuis les années 1950 et jusqu'à l'été 1972, F. _____ SA a utilisé des PCB dans le cycle de production des condensateurs. Elle a déposé ses chutes de fabrication imprégnées de PCB et autres déchets à la décharge de B. _____. Le 27 novembre 1992, F. _____ SA a fusionné avec H. _____ SA, avant d'être radiée du registre du commerce en 1997. Par la suite, H. _____ SA a modifié sa raison sociale en I. _____, puis en A. _____ SA.

C. Par courrier du 5 juin 2009, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a informé A. _____ SA (qui portait alors la raison sociale H. _____ SA) de l'instruction ayant pour but de déterminer les modalités d'utilisation et d'élimination des PCB par la société F. _____ SA. Dans ses déterminations des 15 novembre 2011 et 23 novembre 2012, la société a contesté toute responsabilité de perturbatrice par comportement. Elle a relevé que, si une responsabilité de perturbateur par comportement pouvait être attribuée à H. _____ SA – ce qu'elle conteste –, cette dernière n'était pas sa successeur juridique, car le domaine d'activité "grands condensateurs" avait été remis en 1980, par transfert de patrimoine, à la société J. _____ SA, devenue K. _____ SA en 1997, laquelle a été vendue à L. _____ en 2003, puis à M. _____ en 2018. Elle a ajouté que le domaine "petits condensateurs" avait été vendu à la société N. _____ GmbH en 1996, O. _____ ne conservant que des biens immobiliers. Elle a ainsi estimé qu'en tant que société immobilière, elle ne pouvait pas être tenue responsable des éventuelles obligations d'assainissement en rapport avec ces activités.

D. Sur la base d'investigations complémentaires menées pour déterminer la méthode d'assainissement optimale en termes d'effet sur l'environnement et de coûts, le bureau E. _____ a élaboré quatre variantes d'assainissement envisageables pour le site de B. _____ (cf. rapport du 31 mai 2018, Décharge de B. _____ – Evaluation des variantes d'assainissement, version 2, consultable sur www.fr.ch, Energie, agriculture et environnement, Déchets et sites pollués):

- variante 1: assainissement avec excavation totale du site de la décharge pour un coût moyen d'environ CHF 195'000'000.-;

- variante 2: assainissement partiel de la décharge avec excavation totale de la zone haute pour un coût moyen d'environ CHF 151'000'000.- ;
- variante 3: assainissement partiel de la décharge avec excavation partielle de la zone haute de pour un coût moyen d'environ CHF 71'000'000.-;
- variante 4: assainissement partiel de la zone haute avec sécurisation et confortation de la décharge existante, minimisant le volume de matériaux à évacuer et à traiter, pour un coût moyen d'environ CHF 45'000'000.-.

Le coût total des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site de B._____, y compris l'exploitation des installations en place, s'élevait, au 31 décembre 2018, à CHF 20'194'291.85.

E. Par décision du 12 juillet 2019, la DAEC a impartit à A._____ SA un délai de 30 jours pour qu'elle constitue, en faveur de l'Etat de Fribourg, une garantie financière de CHF 25'500'000.- (sous la forme d'une garantie bancaire indépendante, irrévocable et payable à première demande auprès d'un établissement bancaire de premier ordre ou provenant d'une assurance) et lui a interdit d'entreprendre tout acte susceptible de porter préjudice aux intérêts financiers de l'Etat de Fribourg, échappant ainsi à son obligation de constitution de garantie, sous menace des peines de droit de l'art. 292 CP. L'autorité intimée a indiqué que, sur la base des investigations menées, il pouvait être retenu avec une vraisemblance prépondérante que F._____ SA avait déposé des déchets contenant des PCB – soit des "déchets spéciaux" considérés comme dangereux et cause immédiate des besoins d'assainissement du site – à la décharge de B._____ de manière régulière, que cette société était le déposant principal de tels déchets, et que les chutes de fabrication imprégnées de PCB provenaient majoritairement de l'activité de F._____ SA. Elle a estimé que A._____ SA était la successeur juridique de F._____ SA et qu'elle assumait ainsi une responsabilité de perturbateur par comportement, évaluée à 25% des coûts totaux. Le risque de défaillance étant selon elle rendu vraisemblable en raison notamment de la longueur et de la complexité de la procédure d'investigation et d'assainissement du site de B._____ ainsi que de l'ampleur des coûts prévisibles, elle a exigé de A._____ SA le versement d'une garantie financière à hauteur de sa part prévisible des coûts, à savoir CHF 25'500'000.- (correspondant à 25% [montant arrondi] des frais des mesures d'investigation, de surveillance et ceux liés à la réalisation des mesures urgentes et des mesures préliminaires à l'assainissement du site de B._____ au 31 décembre 2018 [CHF 20'000'000.-] + du coût moyen de la variante 2 [CHF 150'000'000.-] – l'indemnité OTAS estimée de manière provisoire sur la base d'un taux de subvention de 40% [CHF 68'000'000.-]).

F. Par mémoire du 23 août 2019, A._____ SA a recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal, en concluant – sous suite de frais et dépens – à la restitution de l'effet suspensif (602 2019 106) et, sur le fond, principalement, à l'annulation de la décision attaquée, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour instruction complémentaire (602 2019 105).

A l'appui de ses conclusions, la recourante fait en substance valoir une violation de son droit d'être entendue. Elle est d'avis que celui qui a déposé des déchets dans un endroit prévu à cet effet ne peut pas être considéré comme perturbateur par comportement. Elle soutient que c'est l'exploitant – soit en l'occurrence la Ville de D._____ – qui est responsable de la pollution de l'ancienne décharge de B._____ dès lors qu'elle n'a pas correctement traité ni éliminé les déchets

contenant du PCB. Au demeurant, pour l'hypothèse où les déchets devaient être considérés comme la cause immédiate, elle souligne que d'autres entreprises fribourgeoises ont pu avoir contribué à la pollution avec des produits industriels contenant du PCB, même si la DAEC n'a pas pu trouver sur le site des indices le prouvant, si bien qu'elle ne saurait être tenue seule responsable. Elle estime que, quand bien même il était avéré que F. _____ SA et d'autres entreprises avaient déposé des déchets contenant du PCB dans la décharge de B. _____, il serait encore nécessaire de définir la nature, les quantités et leur proportion par rapport à l'ensemble du site, à défaut de quoi ces déposants ne pourraient pas être considérés comme identifiés et donc comme des perturbateurs dont le comportement serait directement à l'origine de la pollution. Elle explique de plus que le degré d'immédiateté de la pollution doit définir la part de responsabilité relative aux frais d'assainissement mais qu'aucune investigation n'a permis de l'établir. Par ailleurs, elle soutient que d'autres sociétés ont, dans le cadre de ventes de parties de l'entreprise F. _____ SA, repris les droits et obligations en lien avec les produits pour lesquels le PBC était utilisé. De l'avis de la recourante, même si une responsabilité devait être attribuée à F. _____ SA – ce qu'elle conteste –, elle n'est ni le successeur juridique ni le successeur économique de celle-ci. Par ailleurs, elle juge le montant de la garantie disproportionné, puisque celui-ci aurait comme conséquence le dépôt de bilan et la déclaration de faillite de la société. Dans ce contexte, elle invoque également une violation du principe de la bonne foi, motif pris que le Directeur de la DAEC de l'époque lui aurait confirmé que les frais d'assainissement devaient être fixés de telle manière à ne pas mettre en danger la survie de la société. En outre, la recourante critique le ch. 2 du dispositif de la décision attaquée, estimant qu'il ne se fonde sur aucune base légale et qu'il ne comporte aucune motivation. Enfin, elle conteste également le ch. 3 du dispositif de la décision mentionnant la menace de l'art. 292 CP, puisque celle-là ne mentionne pas clairement quel comportement lui est interdit ni les sanctions dont elle serait passible.

G. Dans ses observations du 10 octobre 2019, la DAEC conclut au rejet du recours. A titre préalable, elle demande également au Tribunal d'ordonner à A. _____ SA de produire: la liste de toutes les ventes immobilières auxquelles elle a procédé depuis 2011, avec indication des prix de vente; les procès-verbaux des assemblées générales depuis 2011, approuvant les comptes annuels, en particulier l'éventuelle distribution de dividendes aux actionnaires; l'ensemble de ses bilans et comptes de pertes et profits pour les années 2012 à 2019.

Pour l'essentiel, l'autorité intimée conteste avoir violé le droit d'être entendu de la recourante, celle-ci étant partie à la procédure liée à l'assainissement du site pollué de B. _____ depuis son commencement et ayant partant été informée de l'ensemble de l'instruction et ayant pu se déterminer tant sur la situation de fait que sur les questions juridiques relative à sa responsabilité de perturbatrice. Selon elle, toutes les conditions permettant de mettre en sûreté les actifs d'une entité perturbatrice en vue d'assurer l'exécution de la décision ultérieure sur la répartition des responsabilités sont satisfaites en l'espèce. Elle rappelle que l'analyse des conditions de l'art. 32d^{bis} de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) s'opère au regard du principe de la vraisemblance prépondérante. Elle est d'avis que les instructions qu'elle a entreprises étaient largement suffisantes pour permettre la mesure litigieuse à l'encontre de la recourante, qui ne saurait s'y soustraire en renvoyant la responsabilité à l'exploitant de la décharge. Par ailleurs, elle explique s'être limitée dans sa décision à l'analyse de la part de responsabilité prévue à la charge de la recourante, sans arrêter celle des autres perturbateurs. Elle estime en outre que la fixation du montant de la garantie tient compte de l'ensemble de la situation – dont les frais déjà engagés, les coûts d'assainissement présumés et la

situation de la recourante – et respecte le principe de la proportionnalité; elle ajoute que cette dernière ne saurait affirmer le contraire sans produire l'ensemble des pièces requises à de nombreuses reprises permettant d'établir en détail sa situation financière.

H. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

1.1. La DAEC est compétente pour rendre une décision de garantie financière selon l'art. 32^{bis} LPE et l'art. 3 de la loi fribourgeoise du 7 septembre 2011 sur les sites pollués (LSites; RSF 810.3).

Selon l'art. 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), les décisions de la DAEC sont sujettes à recours au Tribunal cantonal. Celui-là a été déposé dans le délai légal de recours de 10 jours dès notification de la décision attaquée (cf. art. 79 al. 2 CPJA).

Dans la mesure où l'ordonnance imposant le dépôt d'une garantie pour des frais à répartir dans une décision ultérieure constitue une décision incidente (cf. arrêt TF 1C_17/2019 du 29 juillet 2019 consid. 1.1 et 1.2), cette dernière ne peut être contestée devant le Tribunal cantonal que si elle est de nature à causer un préjudice irréparable au sens de l'art. 120 al. 2 CPJA. Cette condition doit être considérée comme remplie lorsque le litige porte comme en l'espèce sur la constitution d'une garantie d'un montant de cette ampleur (CHF 25'500'000.-), ce d'autant que la recourante allègue dans son recours disposer de fonds propres pour un montant de CHF 3'400'000.-.

1.2. Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2.

La recourante reproche tout d'abord à la DAEC de ne pas l'avoir informée de son intention de rendre une décision de dépôt de garantie et de ne pas lui avoir communiqué de document pertinent à ce sujet ni aucun projet de décision indiquant le fondement de la mesure et l'estimation des coûts. Elle fait valoir qu'elle n'a ainsi pas pu exercer son droit d'être entendue en se déterminant en connaissance de cause.

2.1. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 127 V 437 consid. 3d/aa; 126 V 132 consid. 2b et les réf. cit.). Ancré à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), il comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite

à ses offres de preuves, de participer à l'administration des preuves essentielles ou tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3). Les art. 57 ss CPJA concrétisent cette garantie au niveau cantonal. En particulier, l'art. 57 al. 1 CPJA prescrit que les parties ont le droit d'être entendues avant qu'une décision ne soit prise. Les exceptions sont réglées à l'art. 58 CPJA, selon lequel l'autorité n'est pas tenue d'entendre une partie avant de prendre: une décision incidente non susceptible de recours séparé (let. a); une décision susceptible de réclamation (let. b); une décision qui admet entièrement les conclusions d'une partie (let. c); une mesure d'exécution (let. d); d'autres décisions, lorsqu'il y a péril en la demeure (let. e).

Une éventuelle violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée (ATF 127 V 437 consid. 3d/aa; 126 I 72; 126 V 132 consid. 2b et les réf. cit.). Même en présence d'un vice grave, une réparation de la violation du droit d'être entendu par l'autorité de recours peut se justifier lorsque le renvoi de l'affaire à l'autorité intimée constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2; arrêt TF 1C_265/2009 du 7 octobre 2009).

2.2. En l'occurrence, il sied de constater que la recourante s'est à maintes fois prononcée sur la procédure instruite par la DAEC, de sorte que l'objet de celle-là lui était parfaitement connu. Ainsi, la Cour de céans ne peut que confirmer les déclarations suivantes faites par la DAEC dans ses observations du 10 octobre 2019: *"Dans le cas présent, A. _____ SA est partie à la procédure liée à l'assainissement du site pollué de B. _____ depuis son commencement. Elle a été informée de l'ensemble des étapes de l'instruction, a eu un accès total au dossier, a requis des mesures d'instruction et a reçu copie de l'ensemble de la correspondance; en bref, elle a participé à l'entier de la procédure. Elle a également pu se déterminer sur la situation de fait ainsi que sur toutes les questions juridiques relatives à sa responsabilité de perturbatrice. En ce sens, elle savait de longue date que la DAEC avait requis de sa part des informations sur sa situation financière (cf. pièces 52 et 133 notamment) ainsi que sur tout changement dans sa société (cf. pièce 89); elle ne pouvait ignorer qu'en refusant obstinément de transmettre lesdites informations et en n'annonçant pas son changement de siège, elle attisait la perte de confiance de la DAEC (cf. pièces 93 et 134). Elle avait ainsi connaissance de l'éventualité qu'une décision en constitution de garanties financières soit prise à son encontre. Son droit d'être entendu a été respecté"*.

Le dossier produit par la DAEC laisse en effet apparaître que, d'une part, la recourante savait que la procédure instruite par l'autorité intimée tendait à la répartition des coûts conformément à l'art. 32d LPE et qu'elle ne pouvait ainsi pas ignorer qu'au vu des circonstances du cas d'espèce, dite autorité avait la possibilité de prononcer une décision de constitution de garantie financière selon l'art. 32d^{bis} LPE; d'autre part, la recourante a eu l'occasion de s'exprimer sur les différentes étapes de la procédure. Dans de telles conditions, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant si, sur la base de l'art. 58 CPJA, une décision de constitution de garantie peut être prononcée sans entendre la partie auparavant.

Le grief relatif à la violation du droit d'être entendu doit être rejeté.

3.

3.1. Au chapitre 4 du deuxième titre, la loi sur la protection de l'environnement règle le sort des déchets, par quoi l'on entend les choses meubles dont le détenteur se défait ou dont l'élimination

est commandée par l'intérêt public (art. 7 al. 6 LPE; cf. sur la notion de déchets: ATF 123 II 359; FLÜCKIGER, La distinction juridique entre déchets et non déchets, *in* DEP 1999 p. 90 ss et les réf. cit.). C'est aux cantons que revient le devoir de planifier la gestion de leurs déchets (art. 31 al. 1 LPE). L'art. 30 LPE fixe les principes généraux en la matière: non seulement la production de déchets doit être limitée et ces derniers valorisés dans la mesure du possible (al. 1 et 2), mais encore les déchets doivent être éliminés (cf. art. 7 al. 6^{bis} LPE) d'une manière respectueuse de l'environnement et, pour autant que ce soit possible et approprié, sur le territoire national (al. 3).

3.2. Sous le titre marginal "principe de causalité", l'art. 2 LPE exige que celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la loi en supporte les frais. En principe, sous réserve de dispositions particulières édictées par le Conseil fédéral, le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination. En application de ce principe, les art. 32 ss LPE régissent le financement de l'élimination des déchets (section 3 du chapitre 4 du deuxième titre). En principe, c'est le détenteur des déchets qui en assume le coût (art. 32 al. 1 LPE). Cette disposition met en œuvre la notion de pollueur payeur de l'art. 2 LPE dans le domaine de la gestion des déchets, en mettant à charge du "détenteur" le coût de leur élimination (BRUNNER, Commentaire LPE, 2001, n° 10 ss ad art. 32 LPE). Le principe de l'art. 32 al. 1 LPE ne peut toutefois pas être entièrement respecté notamment lorsque la relation entre détenteur et déchets ne peut pas être établie. Ainsi, lorsque le détenteur ne peut être identifié ou s'il est dans l'incapacité, pour cause d'insolvabilité, d'en supporter le coût, ce sont les cantons qui doivent assumer le coût de l'élimination (art. 32 al. 2 LPE).

La section 4 du chapitre 4 du deuxième titre (art. 32c-32e LPE) est consacrée à l'assainissement de sites pollués par des déchets. Aux termes de l'art. 32c al. 1 LPE, les cantons veillent à ce que soient assainis les décharges contrôlées et les autres sites pollués par des déchets (sites pollués), lorsqu'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodes ou qu'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent. Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions sur la nécessité de l'assainissement, sur les objectifs et sur l'urgence des assainissements. L'art. 32c al. 2 LPE charge les cantons d'établir un cadastre des sites pollués. Sur la base notamment de l'art. 32c al. 1 LPE, le Conseil fédéral a édicté l'OSites. Cette ordonnance précise ce que le droit fédéral entend par "sites pollués" (cf. art. 2 al. 1). Les sites pollués nécessitent un assainissement s'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodes ou s'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent (art. 2 al. 2 OSites). Les sites contaminés sont des sites pollués qui nécessitent un assainissement (art. 2 al. 3 OSites).

L'art. 32d LPE règle la prise en charge des frais. Celui qui est à l'origine des mesures nécessaires assume les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué (art. 32d al. 1 LPE). Si plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais de l'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité. Assume en premier lieu les frais celle qui a rendu nécessaires les mesures par son comportement. Celle qui n'est impliquée qu'en tant que détenteur du site n'assume pas de frais si, même en appliquant le devoir de diligence, elle n'a pas pu avoir connaissance de la pollution (art. 32d al. 2 LPE).

L'art. 32d^{bis} LPE a trait à la garantie de la couverture des frais. Ses al. 1 et 2 ont la teneur suivante:

"1 L'autorité peut exiger d'une personne à l'origine des mesures nécessaires qu'elle garantisse sous une forme adéquate, à hauteur de la part prévue, la couverture des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement d'un site pollué susceptible d'engendrer des atteintes nuisibles ou incommodes.

² *Le montant de la garantie est fixé en fonction notamment de l'étendue, du type et de l'intensité de la pollution. Il est adapté lorsque l'amélioration de l'état des connaissances le justifie."*

Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2013. Elle a été adoptée suite à l'initiative parlementaire "Responsabilité des sociétés pour les frais d'assainissement des sites contaminés" (cf. rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats du 13 août 2012, FF 2012 8671 ss; voir également l'expertise juridique à laquelle se réfère ce rapport, soit ZUFFEREY/ROMY, Les responsabilités financières des sociétés et de leurs groupes pour les frais d'assainissement des sites contaminés, 2008, consultable sur www.parlament.ch). Cette disposition sert à garantir la part de responsabilité incombant à un perturbateur au sens de l'art. 32d LPE et permet aux autorités de se prémunir contre d'éventuels risques de défaillance d'un ou de plusieurs perturbateurs. Conformément au but de la loi et au principe de proportionnalité, le risque de défaillance du perturbateur doit être vraisemblable (ZUFFEREY/ROMY, La construction et son environnement en droit public, 2017, p. 336).

3.3. Comme déjà exposé ci-dessus, les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement de sites pollués sont imputés selon les règles prescrites à l'art. 32d LPE. Selon l'al. 1 de cette disposition, ces frais sont assumés par celui qui est à l'origine des mesures nécessaires, en d'autres termes par le perturbateur par comportement.

Le perturbateur par comportement est celui qui, par son propre comportement ou celui d'un tiers placé sous sa responsabilité, a causé la pollution d'un site, pour autant que ce comportement soit dans un rapport de causalité naturelle et immédiate avec la menace ou l'atteinte au bien protégé (ATF 131 II 743 consid. 3.1). La responsabilité du perturbateur par comportement est indépendante d'une faute ou d'une omission coupable. Le fait que le perturbateur n'ait pas eu conscience de l'existence du danger au vu de l'état des connaissances de l'époque n'est pas non plus un élément déterminant. Cela signifie que le fait que l'acte polluant ait été légal ou conforme à l'état de la technique lorsqu'il a été accompli n'est pas cause d'exonération (ZUFFEREY/ROMY, La construction et son environnement en droit public, p. 332).

Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de constater que le déposant des déchets pouvait être considéré comme perturbateur par comportement lorsque l'action d'entreposage constituait une cause immédiate de la pollution (arrêt TF 1C_524/2014 et 1C_526/2014 du 24 février 2016 consid. 6.1). Plusieurs Tribunaux cantonaux ont également admis qu'un déchet dangereux entreposé de manière volontaire ou non dans une décharge, qui s'avère par la suite inadéquate, constitue l'une des causes immédiates de la pollution, de sorte que le déposant doit être considéré comme perturbateur par comportement à côté de l'exploitant et d'autres perturbateurs par comportement éventuels (arrêts TC VS A1 15 107 du 12 février 2016 consid. 3.2; TC SZ VGE III 2013 58 du 25 juin 2013; TC TI 52.2008.159 du 23 avril 2012).

L'exigence de l'immédiateté devra en tous les cas être considérée comme remplie lorsque les déchets représentent une part importante de la cause du danger émanant par la suite du lieu d'entreposage (TSCHANNEN/FRICK, La notion de personne à l'origine de l'assainissement selon l'article 32d LPE, Avis de droit du 11 septembre 2002 à l'attention de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage [OFEFP], p. 12).

Selon ces auteurs et la jurisprudence précitée, il peut être considéré que les déchets classés dans la catégorie "déchets spéciaux" selon la classification aujourd'hui en vigueur dépassent le seuil du

danger. Le fait que la dangerosité n'ait pas été connue à l'époque ne joue aucun rôle (TSCHANNEN/FRICK, p. 14).

Selon l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance du 22 juin 2005 sur les mouvements de déchets (OMoD; RS 814.610), sont des déchets spéciaux les déchets qui, pour être éliminés de manière respectueuse de l'environnement, requièrent, en raison de leur composition ou de leurs propriétés physico-chimiques ou biologiques, un ensemble de mesures techniques et organisationnelles particulières même en cas de mouvements à l'intérieur de la Suisse. Edictée sur la base de l'art. 2 OMoD notamment, l'ordonnance du 18 octobre 2005 du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets (RS 814.610.1) classe dans la catégorie des déchets spéciaux en particulier les huiles hydrauliques usagées, les huiles isolantes et les huiles caloporteuses usagées ainsi que les transformateurs et condensateurs contenant des PCB.

3.4. Selon la jurisprudence, s'il n'est pas possible d'établir avec certitude la part de causalité de l'un des perturbateurs, il faut recourir à la règle du degré de vraisemblance prépondérante (ATF 144 II 332 consid. 4.1.2; arrêt TF 1C_570/2011 du 20 juillet 2012). Celle-ci s'applique dans les cas où une preuve matérielle directe et absolue ne peut pas être apportée en raison de la nature de la chose ou de l'écoulement du temps.

En vertu de ce principe, le juge ne peut pas se fonder sur une simple possibilité. Il peut néanmoins considérer comme établie une causalité correspondant à une probabilité suffisante. Une telle probabilité n'est pas donnée si d'autres circonstances apparaissent prépondérantes ou font sérieusement douter du caractère déterminant de la cause invoquée.

4.

4.1. En l'occurrence, plusieurs mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement ont déjà été réalisées sur le site de l'ancienne décharge de B._____ (notamment investigation préalable historique et technique, investigation détaillée, investigations complémentaires, mesures urgentes, mesures préliminaires et partielles à l'assainissement, etc.).

4.2. Le dossier produit par la DAEC permet de retenir que la décharge de B._____ a été exploitée entre 1952 et 1973 par la Ville de D._____ comme décharge d'ordures ménagères. Elle recueillait également des déblais de construction, des déchets artisanaux et des déchets industriels des entreprises de la région. Les investigations historiques et les analyses effectuées à partir de 2004 ont révélé que le site était contaminé par des PCB et que ceux-ci étaient principalement liés à la présence de condensateurs (chutes de fabrication, fragments, condensateurs entiers ou partiels) sur le site. Par endroits, les analyses effectuées ont donné des concentrations en PCB de près de 1'000 ppm (ou mg/kg) dans un secteur contenant des déchets de condensateurs (cf. rapport E._____ du 25 mai 2018, Décharge de B._____ – Suite des démarches en relation avec le projet d'assainissement, mesures complémentaires, version 2, p. 76, consultable sur www.fr.ch, Energie, agriculture et environnement, Déchets et sites pollués), soit des concentrations très nettement plus élevées que celle de 0.01 mg/kg que l'Office fédéral de l'environnement a défini comme un bruit de fond en 2010 (cf. rapport polychlorobiphényles [PCB] dans les eaux en Suisse). La présence de PCB dans la décharge a dans un premier temps été évaluée à 20 tonnes (en 2008), puis à 31 tonnes à la lumière des nouvelles connaissances (cf. rapport E._____ du 25 mai 2018 précité, p. 115 ss et annexe 9, p. 2).

Il n'est pas contesté que l'ancienne décharge de B. _____ est un site qui nécessite un assainissement, en raison des concentrations excessives de PCB dans le périmètre et dans les eaux souterraines s'écoulant dans la Sarine. Sur la base des différentes investigations effectuées, les déchets contenant du PCB peuvent être considérés comme étant la cause immédiate des besoins d'assainissement du site.

4.3. Un rapport d'investigation historique a été établi le 30 octobre 2009 par P. _____; ce travail est consacré à la décharge publique ainsi qu'à la gestion des déchets de condensateurs imprégnés au PCB déposés par F. _____ SA. Ce rapport conclut en substance notamment à ce que, de 1954 à 1982, le PCB a été utilisé dans le cycle de production d'une grande partie des condensateurs de F. _____ SA et que les déchets imprégnés de PCB, suivant les prescriptions en vigueur à l'époque, ont été déposés par F. _____ SA à la décharge de B. _____ jusqu'à l'été 1972, de façon systématique et massive, étant précisé que cette entreprise était au début des années septante l'entreprise suisse qui consommait le plus de PCB. Sur cet aspect, une recherche complémentaire sur l'emploi du PCB dans l'appareillage électrique en Suisse dans les années septante a été effectuée; cette recherche a fait l'objet d'un rapport établi le 1^{er} octobre 2012 par l'historien précité. Se référant à l'estimation de l'utilisation des PCB dans l'appareillage électrique en Suisse faite par le groupe de travail Askarels – créé suite à l'ordonnance fédérale d'interdiction des PCB –, il en ressort que F. _____ SA était le plus gros consommateur de PCB en Suisse pour la production d'appareillage électrique (transformateurs, condensateurs), avec 120 tonnes sur 250 tonnes consommés par année par les fabricants suisses (ce qui représente 48%) entre 1972 et 1975. Par ordre d'importance, les autres entreprises citées ont consommé 50 tonnes (25%), 15 tonnes (6%), 12 tonnes (4.8%), 5 tonnes (2%) et 1 tonne (0.4%). Ainsi, la quantité de PCB consommée par F. _____ SA est à cette époque très nettement supérieure à celle des autres entreprises actives dans le même domaine. En outre, il ressort des déclarations écrites du 11 avril 2011 de Q. _____ (président du conseil général et directeur général du groupe O. _____ [anciennement F. _____] de 1969 à 1999) et de R. _____ (membre de la direction du groupe O. _____ de 1969 à 1999) – produites auprès de la DAEC par la recourante – que, si ceux-ci estiment impossible que la charge en PCB de la décharge proviennent directement de leurs déchets, ils relèvent néanmoins qu'il est certain que la société n'a pas jeté à la décharge en question 20 tonnes de déchets industriels contenant du PCB, mais uniquement une petite partie ("*Bruchteil*"). Autrement dit, ils reconnaissent qu'une partie des déchets contenant du PCB produits par cette société ont été déposés à la décharge. Au demeurant, des photographies produites au dossier montrent que des condensateurs portant le logo de l'entreprise F. _____ SA ont été retrouvés sur le site (cf. notamment pièces 231 du dossier de la DAEC).

Au regard de ce qui précède, c'est à bon droit que la DAEC a retenu que F. _____ SA a déposé des déchets contenant des PCB à la décharge de B. _____ de manière régulière, que, dans la mesure où elle était le principal consommateur de PCB, elle était le principal déposant de tels déchets et que des déchets imprégnés de PCB provenant de cette société ont été retrouvés dans la décharge. Il existe ainsi un lien de causalité immédiat entre le comportement de F. _____ SA – de par le dépôt de déchets imprégnés de PCB à la décharge – et la pollution du site. Cette société a ainsi participé à la pollution du site et peut être considérée comme un perturbateur par comportement. Les arguments avancés par la recourante dans son recours ne permettent pas de remettre en cause cette appréciation. En effet, il importe peu que les déchets en question aient été amenés sur le site par une entreprise de ramassage ou par la société en question. La question de savoir si d'autres entreprises ont également déposé des déchets industriels contenant du PCB et,

dans l'affirmative, de quelle nature et dans quelle proportion, n'est pas non plus susceptible de modifier la qualité de perturbateur par comportement de F. _____ SA; elle peut tout au plus, comme nous le verrons ci-après, avoir des conséquences quant à la part de responsabilité qui peut lui être attribuée.

4.4. L'entreprise F. _____ SA n'existant plus, il convient d'examiner si la recourante en est la successeur juridique. La DAEC soutient que tel en est le cas, ce qui est contesté par la recourante.

4.4.1. F. _____ SA, fondée le ggg, était active dans la production d'appareillages électriques et de condensateurs.

Selon le document de travail relatif au rapport d'investigation historique, la Holding F. _____ a été créée le 17 novembre 1972; elle comptait notamment F. _____ SA et J. _____ SA parmi ses "Profits Center". Quant à J. _____ SA, destinée à la fabrication des condensateurs pour disjoncteurs haute tension, elle a été créée à la fin de l'année 1973 et est entrée en activité dès 1974. Dans son rapport relatif à la gestion des déchets de PCB par F. _____ SA, l'auteur explique qu'il a été possible d'exclure J. _____ SA de l'étude, car sa mise en exploitation à S. _____ (1974) correspond à une période postérieure aux prescriptions interdisant à F. _____ SA de déposer ses déchets à T. _____.

Fin 1992, F. _____ SA a fusionné avec H. _____ SA, laquelle avait été créée le 17 novembre 1972 avec pour but l'achat, l'aménagement, la construction, l'exploitation, la location, la gérance et la mise en valeur de propriétés immobilières et leur vente. Les informations du Registre des commerce relatives à cette dernière société indiquent notamment que: "*Selon procès-verbal authentique de son assemblée générale extraordinaire du 21.12.1992, la société a ratifié le contrat de fusion du 27.11.1992, au terme duquel la société «H. _____ SA» reprend l'actif et le passif à titre universel de la société «F. _____ SA» (FOSC du 22.10.1992, no 205, p. 4934), conformément aux dispositions de l'[ancien] art. 748 CO et selon bilan au 30.09.1992, accusant un actif de CHF 14'639'113.25 et un passif de CHF 14'361'057.26, soit un actif net de CHF 278'055.99. Cette cession a lieu pour le prix de CHF 200'000.--, moyennant la remise aux actionnaires de la société «F. _____ SA» de 20'000 actions nominatives de CHF 10.-- chacune, entièrement libérées, de la société «H. _____ SA»*". Le rapport de gestion de l'entreprise H. _____ SA du 21 juin 1993 relatif à l'exercice 1992 confirme la ratification du contrat de fusion au terme duquel H. _____ SA reprenait à titre universel l'actif et le passif de la société F. _____ SA (fusion par absorption) et précise que l'activité de H. _____ SA sera alors divisée en deux volets: le développement, la production et la vente de condensateurs de déparasitage et la gestion de la totalité du parc immobilier du groupe. Le 10 octobre 1997, H. _____ SA a modifié sa raison sociale en I. _____ SA, dont le but était l'achat, l'aménagement, la construction, l'exploitation, la location, la gérance et généralement la mise en valeur de propriétés immobilières et leur vente.

4.4.2. Avant l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004 de la loi du 3 octobre 2003 sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (LFus; RS 221.301), les fusions de sociétés anonymes étaient uniquement réglées aux art. 748 et 749 aCO. Ainsi, en cas de fusion, tous les droits et obligations de la société fusionnée passent à la société reprenante, par succession universelle. Les dettes qui ne figurent pas dans le bilan sur lequel se fonde la fusion sont également transférées à la société reprenante (cf. arrêt TF 1C_18/2016 du 6 juin 2016 consid. 4.2 et les réf. cit.; BÖCKLI, Schweizer Aktienrecht, 4^{ème} éd. 2009, p. 385 ss). Par ailleurs, selon Jean-Baptiste Zufferey et Isabelle Romy, la responsabilité liée à l'exploitation actuelle ou passée d'une

activité polluante à l'origine de la création d'un site contaminé (c'est-à-dire la responsabilité du perturbateur par comportement) est assumée par la société reprenante, même si la dette d'assainissement n'existait pas encore lors de la fusion et même si le fondement juridique de cette responsabilité n'existait pas au moment de la fusion. Seul est décisif le fait que des activités polluantes passées (par hypothèse effectuées par la société absorbée) déploient des effets dans le futur et sont soumises à une loi de droit public d'application immédiate (cf. ZUFFEREY/ROMY, Les responsabilités financières des sociétés et de leurs groupes pour les frais d'assainissement des sites contaminés, p. 21). Le Tribunal fédéral a considéré que cet avis de la doctrine était convaincant et que la fusion opère le transfert de la responsabilité environnementale de la société transférante à la société reprenante, même s'il n'existe pas de base légale pour cette responsabilité au moment de la fusion (cf. arrêt TF 1C_18/2016 du 6 juin 2016 consid. 4.2 et 4.4).

4.4.3. En l'espèce, la fusion en 1992 entre F. _____ SA (qui a été radiée du Registre du commerce en 1997) et H. _____ SA (devenue ensuite I. _____ SA en 1997, puis A. _____ SA en 2011) prévoyait que cette dernière reprenait l'actif et le passif à titre universel de la première. Aussi, tous les droits et obligations de F. _____ SA sont passés à la société recourante, par succession universelle. La responsabilité du perturbateur par comportement reconnue à F. _____ SA est assumée par la société reprenante, soit par la recourante. Cette dernière allègue certes qu'elle n'est pas la successeur juridique et économique de F. _____ SA pour les motifs suivants: *"Concernant la production des condensateurs, F. _____ SA a cédé ses divisions en deux étapes: les actifs et passifs de la division «grands condensateurs» ont été transférés en 1980 à la société J. _____ SA et les actifs et passifs de la division «petits condensateurs» en 1996 à la société N. _____ GmbH. J. _____ SA est devenue K. _____ SA en 1997 et a été vendue en 2003 à L. _____ Inc., société rachetée en 2019 par U. _____ Inc.. Ainsi K. _____ SA, respectivement L. _____ SA est redevenue J. _____ SA dans le cadre d'un MBO et d'une reprise par M. _____.* Ces entreprises ont donc repris les éventuelles obligations d'assainissement en rapport avec la production de (petits et grands) condensateurs".

Les extraits du Registre du commerce concernant J. _____ SA ne contiennent aucune observation permettant de corroborer l'allégation de la recourante. Dans sa décision, la DAEC indique en outre qu'une recherche supplémentaire auprès du Registre du commerce a confirmé qu'aucun document concernant J. _____ SA ne contenait de référence à un transfert d'actifs et passifs de F. _____ SA à J. _____ SA en 1980, tel qu'un transfert de patrimoine selon l'art. 181 aCO, ou sous forme d'apport en nature. Enfin, les recherches complémentaires effectuées par l'historien dans le fonds A. _____ SA aux archives de l'Etat n'ont pas permis de trouver le contrat de vente entre F. _____ SA et J. _____ SA, que la recourante déclare avoir remis avec ses archives à l'Etat de Fribourg.

S'agissant de la vente de la division "petits condensateurs" à N. _____ GmbH, le contrat de vente conclu entre les parties ne mentionne pas de reprise du passif par la société précitée. Il porte uniquement sur un transfert d'actifs.

Ainsi, faute de documents probants propres à confirmer les allégations de la recourante, il convient de se fier aux inscriptions figurant au Registre du commerce et, partant, de retenir que A. _____ SA (avant elle I. _____ SA et H. _____ SA) a repris l'actif et le passif à titre universel de F. _____ SA, si bien que tous les droits et obligations de F. _____ SA sont passés à la

société recourante, y compris en ce qui concerne la responsabilité du perturbateur par comportement.

4.4.4. Par ailleurs, même sans tenir compte de la situation constatée ci-dessus, les griefs invoqués par la recourante pour tenter d'échapper à sa responsabilité en alléguant que celle-ci est passée à J. _____ SA notamment sont sans fondement. Certes, selon la LPE, il est exclu que plusieurs perturbateurs par comportement à l'origine de l'assainissement répondent solidairement entre eux. Une telle responsabilité solidaire serait en principe contraire au concept général du pollueur-payeur, dès lors que l'obligation d'assumer les frais n'existe qu'en proportion de la part de responsabilité résultant du lien de causalité nécessaire (ATF 102 Ib 203 consid. 5c; TSCHANNEN/FRICK, ch. 1 p. 3). La situation est toutefois fondamentalement différente face à plusieurs successeurs juridiques d'une seule entreprise, dont le comportement a causé la pollution. Il ne saurait en effet être toléré qu'une société responsable par comportement, qui a clairement pu être identifiée, puisse échapper à son obligation de participer au financement de l'assainissement en se débarrassant, comme en l'espèce, de l'activité qui était à l'origine de la pollution sur plusieurs entités juridiques. En effet, la responsabilité environnementale grève l'entité juridique dans son ensemble et non une activité. Pour ce motif, la recourante ne peut manifestement pas se libérer en invoquant un transfert de patrimoine – non prouvé – à J. _____ SA.

De surcroît, le passage d'une partie d'entreprise par un transfert de patrimoine au sens de l'art. 181 aCO peut entraîner la reprise de la responsabilité environnementale, et cela même pour des périodes antérieures à l'entrée en vigueur de la LPE, si la nécessité de l'assainissement peut, comme en l'espèce, être raccordée à la protection des eaux (cf. arrêt TF 1C_170/2017 du 7 septembre 2017; cf. ZUFFEREY/ROMY, Les responsabilités financières des sociétés et de leurs groupes pour les frais d'assainissement des sites contaminés, p. 20 et 23 s.). Il résulte de ce qui précède que, même dans l'hypothèse où, en l'espèce, une autre société devait au final également être considérée comme un perturbateur par comportement – en plus de la recourante –, celles-ci pourraient être tenues responsables, cas échéant, de manière solidaire. Dans un tel contexte, il appartient, cas échéant, à la DAEC de poursuivre en parallèle ses investigations en lien avec la succession de F. _____ SA.

4.5. Dans la décision attaquée, la DAEC a retenu que la part causale attribuable aux déposants de déchets contenant des PCB à l'origine du besoin d'assainissement de la décharge de B. _____ pouvait être estimée à 30%. Elle a toutefois souligné qu'on ne saurait exclure que d'autres déchets contenant des PCB puissent avoir été déposés dans la décharge et qu'il s'agit donc de tenir compte d'une pollution en "bruit de fond". Elle a ainsi considéré que la part de responsabilité des autres déposants non identifiés qui ont contribué à la création de cette pollution de fond peut être estimée en l'état à 5%, de sorte que les connaissances actuelles permettent d'estimer la part causale de A. _____ SA à 25% (soit 30% - 5%).

Cette appréciation, qui se base sur les connaissances actuelles et notamment aussi sur le fait que seul le PCB est à l'origine du besoin d'assainissement et que F. _____ SA était le plus grand consommateur de cette substance en Suisse, ne saurait être critiquée à ce stade tant au regard de la loi que de la jurisprudence (cf. arrêts TF 1C_17/2019 du 29 juillet 2019; 1C_18/2016 du 6 juin 2016). En effet, selon l'art. 32d al. 2 LPE, si plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais de l'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité. Assume en premier lieu les frais celle qui a rendu nécessaires les mesures par son comportement. Celle qui n'est

impliquée qu'en tant que détenteur du site n'assume pas de frais si, même en appliquant le devoir de diligence, elle n'a pas pu avoir connaissance de la pollution. De plus, l'autorité dispose d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne la répartition des coûts (cf. arrêt TF 1C_17/2019 précité consid. 6.2).

4.6. Reste encore à examiner la nécessité de la constitution d'une garantie financière et, cas échéant, son montant.

4.6.1. En l'occurrence, l'autorité intimée a retenu un risque de défaillance de la société recourante.

Le texte de l'art. 32^{abis} LPE ne subordonne en soi pas la possibilité d'exiger une garantie à l'existence d'un risque de défaillance. Selon Jean-Baptiste Zufferey et Isabelle Romy, cette condition résulte du principe de la proportionnalité. Ces auteurs sont d'avis qu'il ne faut pas être trop strict dans l'établissement de cette preuve, mais qu'il suffit que l'autorité rende vraisemblable, au moyen d'indices, que le perturbateur entend échapper à ses obligations (ZUFFEREY/ROMY, La garantie de la couverture des frais de défaillance – Explications et remarques sur l'art. 32^{abis} al. 1 et 2 LPE, rapport d'octobre 2004 sur mandat de l'OFEV, p. 7).

En l'espèce, la recourante ne conteste pas réellement un risque de défaillance. Du reste, on doit constater – avec la DAEC – que, alors qu'elle savait que sa responsabilité pourrait être engagée pour le site contaminé de la décharge de B._____, la recourante a vendu l'ensemble des immeubles dont elle était propriétaire dans le Canton de Fribourg (cf. consid. 4.6.2 ci-dessous), à l'exception d'une seule parcelle d'environ 1'600 m² sur laquelle est implantée un chemin d'accès. En outre, elle a à répétitions refusé de fournir à la DAEC des renseignements sur sa situation financière. Elle a également déplacé son siège de S._____ à V._____. Partant, les circonstances du cas d'espèce laissent penser que la recourante pourrait tenter de se soustraire à ses responsabilités. Aussi, le recours à la constitution d'une garantie paraît en l'espèce justifié et proportionné. Au demeurant, au regard des circonstances du cas d'espèce, on peut même s'étonner que la DAEC a attendu plus de cinq ans et demi depuis l'entrée en vigueur de l'art. 32^{abis} LPE pour prendre une telle décision.

4.6.2. S'agissant du montant de la garantie, la LPE prévoit qu'il est fixé en fonction notamment de l'étendue, du type et de l'intensité de la pollution et qu'il est adapté lorsque l'amélioration de l'état des connaissances le justifie (art. 32^{abis} al. 2). Selon l'al. 1 de cette disposition, la garantie doit correspondre, à hauteur de la part prévue, à la couverture des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement d'un site pollué susceptible d'engendrer des atteintes nuisibles ou incommodantes.

En l'occurrence, la DAEC a retenu que les frais des mesures d'investigation, de surveillance et ceux liés à la réalisation des mesures urgentes et des mesures préliminaires à l'assainissement du site de B._____ étaient d'environ CHF 20'000'000.- (état au 31 décembre 2018). Elle a également indiqué que, même si la variante d'assainissement définitive n'avait pas encore été arrêtée, un consensus se dessinait en faveur d'un assainissement par excavation sur la base de la variante 2, de sorte qu'il convenait d'ajouter aux frais susmentionnés un montant de CHF 150'000'000.-. Le montant à prendre en compte pour fixer la garantie était donc de CHF 170'000'000.-. Le montant total des subventions OTAS alloué au Canton par la Confédération n'étant pas encore connu, elle s'est de manière provisoire fondée sur un taux de subvention de

40%. A ce stade, le montant total des coûts estimés s'élève à CHF 102'000'000.-. La part prévue de la recourante est de CHF 25%, soit CHF 25'500'000.-.

Il résulte de ce qui précède que l'autorité intimée s'est fondée sur des éléments objectifs permettant de déterminer les coûts prévisibles selon l'état des connaissances et qu'elle n'a pas retenu le "worst-case-scenario" pour requérir le montant maximum de la garantie. En effet, le montant de la garantie a en l'espèce été fixé, à hauteur de la part de la recourante, en tenant compte des coûts effectifs déjà engagés et de ceux prévus pour la variante 2 d'assainissement de la charge, déduction faite des indemnités OTAS estimées. Ce calcul échappe à toute critique et respecte le principe de la proportionnalité. On peut du reste s'étonner que la recourante invoque une violation de ce principe, motivé par la prétendue absence de prise en compte de sa situation financière de la part de l'autorité intimée. D'une part, la recourante n'a eu de cesse de refuser de fournir des renseignements sur sa situation financière à cette autorité. D'autre part, il ressort de la liste des transactions effectuées par la recourante fournie par le Registre foncier de la Sarine que celle-ci a vendu des immeubles dont elle était propriétaire dans le Canton de Fribourg pour un montant de CHF 63'882'637.- depuis juin 2009 – soit dès l'annonce par la DAEC de l'instruction ayant pour but de déterminer les modalités d'utilisation et d'élimination des PCB par la société F. _____ SA (cf. courrier du 5 juin 2009) –, respectivement de CHF 50'073'712.- depuis mars 2011, étant précisé que la DAEC a averti la recourante par courrier du 24 janvier 2011 que, selon les premiers éléments d'enquête, elle devait être considérée comme un perturbateur par comportement et ainsi assumer une partie des coûts d'assainissement. Par ailleurs, bien qu'invitée dans ce courrier à avertir l'autorité notamment de toute transaction pouvant avoir un effet sur sa situation juridique ou son patrimoine, force est de constater que celle-ci n'y a pas donné suite. Dans ces conditions, la recourante ne peut manifestement pas non plus se prévaloir d'une violation des règles de la bonne foi, motivée par l'allégation selon laquelle l'ancien Directeur de la DAEC lui aurait confirmé que les frais d'assainissement devaient être fixés de telle manière à ne pas mettre en danger sa survie, ce d'autant plus qu'elle n'a pas pris sur cette base des dispositions auxquelles elle ne saurait renoncer sans préjudice et que l'intérêt public à une correcte application du droit se révèle prépondérant.

4.7. Dans la mesure où la recourante invoque une violation du principe de la légalité et de l'obligation de motiver en lien avec le ch. 2 du dispositif de la décision attaquée, il doit encore être souligné que ce ch. 2, qui fait interdiction à la recourante d'entreprendre tout acte susceptible de porter préjudice aux intérêts financiers de l'Etat de Fribourg, échappant ainsi à son obligation de constitution de garantie, se fonde incontestablement sur l'art. 32^{ab} LPE et sa motivation résulte de l'ensemble des considérants de la décision. Une motivation propre à ce chiffre était ainsi manifestement superfétatoire.

Enfin, la DAEC peut être suivie quand elle explique que, dans le cadre d'une décision non pécuniaire et lorsque l'inexécution ne peut pas faire l'objet d'une sanction administrative ou pénale prévue par la loi, une poursuite pénale ne peut être engagée que lorsqu'une personne ne s'est pas conformée à une décision qui lui a été signifiée sous la menace de la peine d'amende prévue par l'art. 292 CP (art. 72 al. 2 CPJA). Il s'imposait donc pour la DAEC d'assortir sa décision de la menace des peines de droit de l'art. 292 CP, sans qu'il soit nécessaire d'en préciser les sanctions. Par ailleurs, il incombera cas échéant au juge pénal d'examiner si la DAEC a formulé les obligations imposées à la recourante de manière suffisamment claire.

4.8. Au demeurant, la Cour de céans constate que, comme exposé au consid. 4.6.2 ci-dessus, la recourante a vendu des immeubles dont elle était propriétaire dans le Canton de Fribourg pour un montant de près de CHF 64 millions depuis juin 2009. En revanche, on ignore totalement ce qu'il est advenu des produits de ces ventes; autrement dit, on ne sait pas où se trouve le patrimoine issu desdites ventes. Or, la vente d'un immeuble implique nécessairement un retour d'actifs pour la société vendeuse. Aussi, il appartiendra impérativement à l'autorité intimée de procéder aux investigations nécessaires auprès de la recourante, respectivement auprès d'autres personnes impliquées, afin d'obtenir, notamment, les informations y relatives. Selon le résultat, s'il en découle qu'il devait y avoir identité de personnes entre différentes sociétés impliquées dans la distribution des ressources issues des ventes notamment, il conviendrait d'examiner la possibilité d'invoquer le principe de la transparence ("*Durchgriff*"). En outre, s'il devait résulter des instructions effectuées que la société recourante ne peut plus faire face à ses obligations découlant de sa responsabilité environnementale par manque d'actifs, il incombera alors à la DAEC d'examiner sérieusement la question de l'éventuelle responsabilité personnelle, voire pénale, des organes de la recourante.

5.

La jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités).

En l'espèce, les requêtes de mesures d'instruction formulées par la DAEC, demandant au Tribunal d'ordonner à la recourante la production de toute une série de pièces propres à établir sa situation financière, ne sont pas utiles à la résolution du cas d'espèce se limitant à la constitution de la garantie de la couverture des frais. Il incombera à la DAEC, dans la continuation de son instruction, de prendre les mesures idoines.

6.

Il résulte de ce qui précède que le recours (602 2019 105) doit être rejeté et la décision incidente attaquée confirmée.

L'affaire étant jugée au fond, la requête tendant à la restitution de l'effet suspensif au recours (602 2019 106) est devenue sans objet.

7.

Il appartient à la recourante, qui succombe, de supporter les frais de procédure (art. 131 CPJA). Pour le même motif, il ne lui est pas accordé d'indemnité de partie.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours (602 2019 105) est rejeté.
Partant, la décision du 12 juillet 2019 de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions est confirmée.
- II. La requête de restitution de l'effet suspensif (602 2019 106), devenue sans objet, est rayée du rôle.
- III. Les frais de procédure, fixés à CHF 5'000.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée.
- IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- V. Notification.

Le présent arrêt 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 le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA).

Fribourg, le 17 décembre 2019/jfr/vth

Le Président :

La Greffière-rapporteure :