



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

[www.fr.ch/tc](http://www.fr.ch/tc)

602 2023 104

602 2023 107

## **Arrêt du 3 juin 2024**

### **II<sup>e</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Président : Johannes Frölicher  
Juges : Anne-Sophie Peyraud, Vanessa Thalmann  
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

#### **Parties**

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_, **recourants,**  
D. \_\_\_\_\_, **recourante,**  
E. \_\_\_\_\_, **recourant,**  
F. \_\_\_\_\_, **recourant,**  
G. \_\_\_\_\_, **recourant,**  
H. \_\_\_\_\_, I. \_\_\_\_\_ et J. \_\_\_\_\_, **recourants,**  
K. \_\_\_\_\_, **recourante,**  
L. \_\_\_\_\_, **recourante,**  
M. \_\_\_\_\_ et N. \_\_\_\_\_, **recourants,**  
O. \_\_\_\_\_ et P. \_\_\_\_\_, **recourants,**  
Q. \_\_\_\_\_ et R. \_\_\_\_\_, **recourants,**  
S. \_\_\_\_\_ et T. \_\_\_\_\_, **recourants,**  
U. \_\_\_\_\_, **recourant,**  
V. \_\_\_\_\_ et W. \_\_\_\_\_, **recourants,**  
X. \_\_\_\_\_ et Y. \_\_\_\_\_, **recourants,**  
Z. \_\_\_\_\_ et AA. \_\_\_\_\_, **recourants,**  
AB. \_\_\_\_\_ et AC. \_\_\_\_\_, **recourantes,**

tous représentés par Me Anne Bessonnet, avocate

contre

**AD. \_\_\_\_\_ SA, intimée**, représentée par Me Christophe Claude Maillard, avocat

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

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Exploitation d'une gravière – Construction d'une route d'accès et d'un biotope

Recours du 18 septembre 2023 contre les décisions du 14 mars 2023 du 16 août 2023

## considérant en fait

A. Par décision du 6 mars 2019, publiée dans la Feuille officielle (FO) du aeaee, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; actuellement et ci-après: Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME) a approuvé la révision générale du plan d'aménagement local (PAL) de la Commune de AF.\_\_\_\_\_. Elle a notamment admis le maintien en zone de gravière (ZG) du secteur de AG.\_\_\_\_\_.

Le 8 octobre 2019, la société AD.\_\_\_\_\_ SA a déposé une demande préalable en vue de l'octroi d'un permis de construire et d'exploitation de la gravière de AG.\_\_\_\_\_. Le 18 octobre 2019, la commune a transmis le dossier au Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) pour examen et lui a fait part de son préavis positif, sous réserve des conclusions des différents services amenés à être consultés. Le 2 avril 2020, le SeCA a émis un préavis défavorable, en raison des préavis négatifs du Service des forêts et de la nature (SFN), du Service de l'environnement (SEn) et de Swissgrid SA en lien respectivement avec la mobilité de la faune sauvage, la protection contre le bruit et le conflit opposant les travaux projetés à la ligne à haute tension.

B. En date du 24 août 2020, la société AD.\_\_\_\_\_ SA a déposé une demande de permis de construire et d'exploitation de la gravière de AG.\_\_\_\_\_ sur les art. ahahah, aiaiai, ajajaj et akakak du registre foncier (RF) de la Commune de AF.\_\_\_\_\_. Ces parcelles se trouvent en ZG, à l'exception de l'art. aiaiai RF qui se trouve en zone d'activités (ZACT). Le projet inclut également la mise en place d'une route d'accès temporaire sur les art. alalal, amamam et ananan RF et l'aménagement d'un plan d'eau permanent (biotope) sur l'art. aoaoao RF. La nouvelle route d'accès sur les art. amamam et ananan RF et le biotope prévu sur l'art. aoaoao RF se situent hors de la zone à bâtir selon le PAL. La nouvelle route d'accès traverse également l'art. alalal RF inscrit en zone spéciale Groupe E (AZE-EEF).

Le projet a suscité le dépôt de plusieurs oppositions, dont notamment celle d'un regroupement d'opposants représentés par B.\_\_\_\_\_. En raison des tensions provoquées par le projet dans les environs, la commune a émis un préavis "neutre" en date du 29 janvier 2021, tout en formulant comme condition l'établissement d'une convention entre l'exploitant et la commune pour déterminer la durée d'exploitation du site et limiter celle-ci au calendrier annoncé.

Le 8 juillet 2021, le SeCA a préavisé défavorablement la demande de permis portant sur l'exploitation de la gravière et la mise en place d'une route d'accès temporaire, en raison notamment du préavis négatif du SEn du 12 avril 2021 et, partant, de la non-conformité du projet à l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011). Le même jour, la DIME a délivré à la requérante une autorisation d'exploitation au sens de l'art. 44 de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20).

Pour donner une suite aux préavis défavorables du SEn et du SeCA, la requérante a produit un complément au rapport d'impact sur l'environnement (RIE) daté du 10 septembre 2021. Le 11 octobre 2021, le SEn a rendu un nouveau préavis favorable, avec conditions.

Le 15 décembre 2021, après concertation avec le SeCA, la DIME a transmis le dossier à la Préfecture de la Gruyère afin que celle-ci statue sur le grief de la nécessité d'un contrôle préjudiciel du PAL communal invoqué par l'un des opposants au projet. Selon la DIME, cette question devait

nécessairement être tranchée préalablement à l'établissement du préavis du SeCA et à l'examen de la demande au fond.

Par décision du 23 décembre 2021, le Préfet a refusé de délivrer à la requérante l'autorisation de construire et d'exploiter la gravière de AG. \_\_\_\_\_ sur les art. ahahah, aiaiai, ajajaj et akakak RF, motif pris que le PAL n'avait pas fait l'objet d'une approbation conforme aux principes régissant l'aménagement du territoire.

Par arrêt du 5 juillet 2022 (602 2022 49), le Tribunal cantonal a admis le recours de la requérante contre cette décision. Il a retenu en substance que tous les éléments pertinents étaient connus de la DIME lorsqu'elle a statué sur la dernière révision du PAL, que celui-ci était récent et qu'il n'existait aucune modification sensible des circonstances, de sorte qu'un contrôle incident ou préjudiciel de la zone de gravière était exclu. Le permis de construire ne pouvait donc être refusé pour ce seul motif. Le Tribunal a ainsi renvoyé le dossier à la préfecture pour qu'elle poursuive le traitement de la demande.

C. Par lettre du 15 décembre 2022, le Préfet a informé la requérante de la poursuite du traitement de sa demande en lui indiquant qu'il consultait le SeCA pour nouveau préavis et la DIME pour qu'elle statue sur l'autorisation spéciale de la partie du projet située hors de la zone à bâtir, à savoir la route d'accès sur les art. amamam et ananan RF et le biotope sur l'art. aoaoao RF.

Le 6 mars 2023, la DIME a délivré l'autorisation spéciale et, en date du 14 mars 2023, elle a octroyé une autorisation d'exploiter au sens de l'art. 155 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1).

En date du 17 mai 2023, le SeCA a émis un préavis de synthèse favorable avec conditions. Il a notamment constaté que la condition prévue par la commune, soit la signature d'une convention avec la requérante, porte sur un acte juridique qui dépasse le cadre applicable à la procédure. Il s'est en outre déterminé sur les griefs des opposants.

D. Par décision du 16 août 2023, le Préfet a octroyé le permis de construire requis. Le même jour, il a également rejeté l'opposition du groupe d'opposants représenté par B. \_\_\_\_\_, dans la mesure de sa recevabilité et dans la mesure où elle n'était pas sans objet.

Le Préfet estime d'abord que certains d'entre eux ont fait l'objet de l'arrêt 602 2022 49 entré en force, de sorte que, sur ces points, leur opposition est partiellement sans objet. De même, il rappelle que l'autorisation d'exploiter au sens de l'art. 155 LATeC a été délivrée par la DIME le 14 mars 2023 et que cette décision est entrée en force. Dans ces circonstances, il en va de même des griefs formulés à l'encontre de cette autorisation. Le Préfet considère également que les opposants n'expliquent pas pour quelles raisons certains griefs doivent conduire au refus du permis et qu'il n'est pas possible de comprendre ce qui est réellement contesté. A défaut d'explications plus détaillées, ces griefs sont rejetés dans la mesure de leur recevabilité.

Le Préfet renvoie ensuite aux divers préavis, notamment du SeCA, du SEn et du SFN. Il rappelle que le site litigieux figure au plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) adopté par le Conseil d'Etat le 3 mai 2011 et qu'il s'agit du seul site exploité par la requérante dans le secteur. Les services consultés ont notamment retenu que le projet et les activités prévues sont conformes à la zone, que le rythme d'exploitation annuel est plausible, que le projet est conforme à la législation sur la protection de l'environnement, qu'une paroi antibruit constituée de supports métalliques avec madriers en bois de 4 mètres de hauteur et de 170 mètres de longueur est prévue, qu'il n'existe

aucun intérêt public prépondérant qui s'oppose à l'octroi d'une dérogation à la distance à la forêt, qu'il est prévu d'installer des inclinomètres avant le début de l'exploitation et de mettre en place un suivi adapté de l'avance des travaux pour assurer la stabilité générale des talus et qu'aucun danger particulier n'a été relevé. Selon le Préfet, il n'existe pas d'indices concrets et sérieux susceptibles de remettre en cause la valeur probante des avis favorables exprimés par les services spécialisés en la matière.

Le Préfet rappelle enfin que l'octroi d'un permis de construire a pour seul effet de constater que le projet n'est pas contraire au droit public et qu'il peut être réalisé du point de vue de la police des constructions. Il n'est pas question d'examiner la responsabilité civile de l'exploitant et la préfecture ne peut entrer en matière sur des questions relevant du droit privé. Le projet peut donc être autorisé moyennant le respect des conditions prévues dans le permis.

E. Par mémoire du 18 septembre 2023, certains des opposants forment recours contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. Ils concluent, uniquement sous suite de frais, à son annulation et à ce que la cause soit renvoyée à la préfecture pour nouvelle décision sur la demande de permis de construire et d'exploiter (602 2023 104). Ils requièrent en outre que l'effet suspensif soit octroyé à leur recours (602 2023 107).

En substance, les recourants rappellent d'abord que la gravière n'a jamais fait l'objet d'une exploitation à ce jour, nonobstant les différents permis octroyés entre 2000 et 2006. Dans ces circonstances, puisque les travaux devaient être entrepris dans les 12 mois qui suivent la délivrance du permis, cette autorisation n'était pas valable lorsque l'autorité a examiné la mise en zone de gravière du secteur. Ils reprochent également à l'autorité préfectorale de ne pas avoir procédé à un examen préjudiciel du PSEM, dès lors que le plan directeur cantonal (PDCant) exige qu'il soit réexaminé tous les dix ans.

Ils font ensuite valoir que la préfecture n'est pas liée par les préavis des différents services et que la décision entreprise procède de l'excès négatif de son pouvoir d'appréciation dès lors qu'elle a renoncé à utiliser cette liberté. Dans ce contexte, ils reprochent notamment au Préfet de ne pas avoir effectué une pesée de tous les intérêts en présence, à tout le moins que sa décision n'expose pas le résultat de cette pesée. Ils considèrent que ce dernier passe sous silence certains de leurs griefs, que les différents services n'auraient pas eu accès à l'ensemble des documents pertinents avant de rendre leur préavis. En l'occurrence, il n'existerait aucun besoin d'une gravière sur ce site et les conditions d'exploitation des matériaux ne respecteraient pas la législation actuelle.

F. Par courrier du 31 octobre 2023, la commune fait savoir qu'elle ne souhaite formuler aucune observation et s'en remet à dire de justice.

Le 2 novembre 2023, le Préfet informe lui aussi qu'il n'a aucune remarque particulière à formuler sur le recours.

Dans ses observations du 12 janvier 2024, la DIME conclut au rejet du recours et de la requête d'effet suspensif. Elle relève que les recourants ne contestent que la décision préfectorale du 16 août 2023, laquelle autorise la société requérante à procéder à l'exploitation de la gravière de AG.\_\_\_\_\_, mais qu'ils ne contestent pas l'autorisation d'exploitation qu'elle a délivrée le 14 mars 2023. Elle renvoie, en substance, notamment au préavis du SEn.

G. Par mémoire du 22 janvier 2024, la requérante et intimée conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, ainsi qu'au rejet de la requête d'effet suspensif.

Elle souligne d'abord que les motifs des recourants sont, en grande partie, incompréhensibles et estime qu'ils n'ont pas d'intérêt à recourir uniquement contre la décision préfectorale, sans attaquer dans le même temps l'autorisation spéciale du 6 mars 2023 et l'autorisation d'exploitation du 14 mars 2023 de la DIME. Elle relève ensuite que leur qualité pour recourir n'est pas suffisamment démontrée, motifs pris que la première adresse de la liste se trouve à plus de 280 mètres du début de la ZG, que la deuxième se trouve à plus de 230 mètres et que celle du représentant du collectif des recourants se situe à 370 mètres. L'intimée reproche enfin aux recourants de s'en prendre principalement à la planification de la gravière, revenant à tort sur le contrôle préjudiciel du plan malgré l'arrêt cantonal du 5 juillet 2022. Elle rappelle qu'un grand nombre des griefs soulevés a déjà été traité par la Cour de céans et que l'examen des besoins cantonaux a été réalisé lors de la mise en ZG du secteur.

Dans le cadre de cette écriture, le mandataire de l'intimée s'en prend également à la technique rédactionnelle de sa consœur, cite en exemple ce qu'il considère être des erreurs ou incohérences de syntaxe ou de grammaire, estime que: "*un tel exposé, autant alambiqué que inintelligible [sic], est inacceptable, de sorte qu'il est difficile d'y apporter une détermination correcte*" et, pour cela, "*la recevabilité du [mémoire de] recours est douteuse*". Il reproche notamment à la Cour de céans de ne pas avoir invité les recourants à réparer cette informalité d'entrée de cause conformément à l'art. 82 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

Aucune autre détermination n'est parvenue à ce jour au greffe du Tribunal.

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

## **en droit**

1.

1.1 Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours des opposants, qui sont atteints par la décision rejetant leur opposition dans la mesure de sa recevabilité et où elle n'est pas sans objet et qui peuvent se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 76 let. a CPJA), est recevable en vertu des art. 79 ss, 114 al. 1 let. c CPJA et 141 al. 1 LATeC. En outre, l'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti, le Tribunal peut entrer en matière sur ses mérites.

1.2. Selon l'art. 140 al. 3 LATeC, pendant le délai d'enquête, toute personne intéressée peut faire opposition par le dépôt d'un mémoire motivé auprès du secrétariat communal. L'art. 84 est applicable par analogie. Aux termes de l'art. 84 al. 1 LATeC, quiconque est touché par les plans ou leur réglementation et a un intérêt digne de protection à ce qu'ils soient annulés ou modifiés peut faire opposition, par dépôt d'un mémoire motivé, pendant la durée de l'enquête publique.

Dans la présente occurrence, le Préfet a laissé en souffrance la question de savoir si tous les recourants avaient un intérêt à s'opposer au projet litigieux. Vu l'issue de la cause, le Tribunal peut

également laisser cette question ouverte (pour plus de détails sur les critères à remplir, cf. arrêt TC FR 602 2023 41 du 8 février 2024 consid. 2.1).

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

2.

Les recourants se plaignent d'abord du fait que la motivation de la décision préfectorale rejetant leur opposition est sommaire et n'expose pas les conclusions de la pondération complète des intérêts. Ce faisant, ils se plaignent, ne serait-ce qu'implicitement, d'une violation de leur droit d'être entendus.

2.1. Garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) et concrétisé par les art. 57 ss CPJA, le droit d'être entendu implique notamment l'obligation, pour l'autorité, de motiver sa décision. L'administré doit être en mesure de comprendre les motifs ayant fondé la décision de l'autorité, afin de pouvoir juger de l'opportunité d'un recours et, le cas échéant, attaquer utilement la décision. Il en va de même pour l'autorité de recours, afin qu'elle puisse exercer son contrôle en connaissance de cause. L'autorité n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties; il suffit qu'elle mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels elle a fondé sa décision (cf. ATF 143 III 65 consid. 5.2), étant précisé que la motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1).

2.2. En l'occurrence, dans sa décision, le Préfet répond, en substance, aux vingt-huit griefs formulés par les recourants dans leur opposition. Il explique en détails pourquoi, selon lui, ceux-ci étaient sans objet, irrecevables ou à rejeter. Il fait siennes les conclusions des différents préavis cantonaux et indique pourquoi il convient de ne pas les écarter. Dans ces circonstances, rien n'indique qu'il n'ait pas saisi pleinement les inquiétudes des recourants à l'égard du projet et rien ne permet de dire que la décision serait insuffisamment motivée.

Preuve en est d'ailleurs le mémoire de recours et les nombreux griefs formulés sur le fond par les recourants. Le fait qu'ils ne soient pas d'accord avec les conclusions préfectorales ne signifie en effet pas encore que la décision ne respecte pas les exigences minimales de motivation. Autre est toutefois la question de savoir si cette décision est matériellement conforme au droit, ce que la Cour de céans examinera ci-après.

Le grief de violation du droit d'être entendu doit donc être rejeté.

3.

L'intimée et la DIME s'en prennent ensuite à la formulation des conclusions du recours. Elles relèvent que les recourants ne concluent qu'à l'annulation de la décision préfectorale octroyant le permis et rejetant leur opposition, mais pas à l'annulation des décisions de la DIME octroyant l'autorisation spéciale pour la partie du projet située hors de la zone à bâtir et l'autorisation d'exploitation des matériaux conformément à l'art. 155 LATeC. Elles estiment que ces décisions ont acquis force de chose jugée et que les griefs formulés à leur encontre, en particulier concernant l'autorisation d'exploitation, sont irrecevables.

3.1. Il est vrai que les recourants ne concluent qu'à l'annulation de la décision préfectorale. Cela étant, les autorités intimées perdent de vue que l'ensemble des décisions cantonales et préfectorales se trouvent dans une relation si étroite que, prises indépendamment, elles n'ont plus aucune portée propre en raison du principe de coordination énoncé à l'art. 25a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700; sur ce principe, cf. not. ATF 123 II 88 consid. 2a; arrêts TF 1C\_209/2022 du 25 août 2022 consid. 5.1; 1C\_163/2011 du 15 juin 2012 consid. 3.1; 1C\_621/2012 du 14 janvier 2014 consid. 4.2; 1C\_163/2011 du 15 juin 2012 consid. 3.1; 1C\_272/2010 du 16 mars 2011 consid. 4.1).

A cela s'ajoute que l'objet du litige dans la procédure de recours est défini non seulement par la décision attaquée et les conclusions du recours, mais également par sa motivation (cf. arrêt TF 1C\_357/2020 du 18 mars 2021 consid. 7.1). Or, il est plutôt clair, à la lecture de leurs écritures, que les recourants s'opposent à ce qu'une gravière soit exploitée sur le site concerné. Ils font valoir des griefs à l'encontre de nombre d'aspects différents du projet et il s'agit de ne pas se montrer trop formaliste sur la question de savoir dans quelle décision et par quelle autorité ces griefs ont été traités, en particulier dans un domaine aussi technique que l'exploitation d'une gravière dans lequel la répartition des compétences pour l'examen des différents aspects du projet est spécifique. C'est d'ailleurs bien pour ce motif que la Cour de céans a invité la DIME à se déterminer en sa qualité d'autorité intimée et non pas comme autorité intéressée. Il en va du respect du principe de coordination des procédures.

3.2. Ainsi, la Cour ne peut manifestement pas suivre les autorités intimées lorsqu'elles soutiennent qu'une partie des décisions soumises au principe de la coordination est entrée en force et que le Tribunal ne pourrait librement les revoir.

4.

A titre principal, les recourants font valoir en premier lieu plusieurs griefs contre la planification locale et la mise du site en zone de gravière. Ils reprochent à la commune de ne pas les avoir informés que le secteur serait affecté à une telle zone. Ils estiment qu'un réexamen de la pertinence de la zone se justifie, que les arguments pour admettre l'existence d'un besoin sont notamment insuffisants et incomplets et que les sites d'exploitation sont déjà multiples dans la région. Selon eux, la zone de gravière, approuvée pour la première fois en 2000, doit être examinée avec les critères définis dans le PDCant actuel et sur la base des besoins actuels. Ils remettent ainsi en cause sa légalité, ce qui devrait conduire au rejet du permis sollicité.

4.1. Les recourants se heurtent toutefois au fait que, selon la jurisprudence, un Tribunal est lié par son précédent arrêt de renvoi, ce qui résulte de la hiérarchie des instances et de l'unité de la procédure (cf. arrêts TF 1C\_205/2016 du 10 novembre 2016 consid. 4.6.2; 6B\_971/2018 du 7 novembre 2019 consid. 1.3; TAF B-108/2019 du 1<sup>er</sup> septembre 2020 consid. 3.1 s.; WEISSENBERGER/HIRZEL, *in* Praxiskommentar VwVG, 2<sup>e</sup> éd. 2016, art. 61 n° 28; CAMPRUBI, *in* Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2<sup>e</sup> éd. 2019, art. 61 n° 8).

Or, dans son arrêt de renvoi 602 2022 49 du 5 juillet 2022, consid. 3.2, le Tribunal cantonal a relevé que, au moment où la DIME a rendu sa décision d'approbation de la révision générale du PAL le 6 mars 2019, elle savait que l'exploitation proprement dite de la gravière n'avait pas débuté et que seuls des travaux d'aménagement avaient été entrepris. D'autres pièces figurant au dossier de la préfecture montraient que le canton était au courant des intentions de la recourante de débiter l'activité d'extraction. La DIME avait ainsi pleinement connaissance de l'ensemble des circonstances



au moment où elle a statué sur la révision générale du PAL. Dans ces conditions, le Tribunal cantonal a interdit au Préfet de procéder à un contrôle préjudiciel du PAL pour motiver le refus du permis de construire.

4.2. En l'état, les recourants s'égarent ainsi lorsqu'ils soutiennent que la mise en zone de gravière l'a été en 2000 et qu'un contrôle préjudiciel se justifierait après plus de 23 ans. Ils oublient qu'un nouveau PAL a été approuvé en mars 2019, que celui-ci a intégralement remplacé le PAL précédent et que la planification communale adoptée en 2019 a été examinée à la lumière du nouveau PDCant du 2 octobre 2018, y compris et surtout s'agissant du besoin de gravière dans le secteur. Il convient en effet de rappeler que, selon le préavis de synthèse du SeCA du 17 mai 2023, le site de AG.\_\_\_\_\_ figure dans le PSEM, que l'extraction des matériaux y débutera une fois que les ressources de l'exploitation AP.\_\_\_\_\_ seront épuisées et qu'il s'agira du seul site exploité par l'intimée dans un rayon de 10 km.

Or, les recourants n'expliquent en rien en quoi les considérations de l'arrêt cantonal de renvoi seraient erronées ou en quoi de nouvelles circonstances intervenues depuis cette décision justifieraient dorénavant qu'un contrôle préjudiciel du PAL approuvé en mars 2019 soit effectué. Tous les éléments rappelés ci-dessus étaient connus de la Cour de céans lorsqu'elle a statué. Ainsi, puisqu'ils ne peuvent se prévaloir d'aucun motif de révision au sens de l'art. 105 CPJA, les griefs en lien avec la planification se révèlent infondés dans la mesure où ils sont recevables. Il est renvoyé, pour le surplus, à l'arrêt de renvoi précité.

5.

Dans le même ordre d'idées, les recourants estiment que le permis litigieux ne pourrait reposer sur une autorisation d'exploitation des matériaux octroyée en 2000, puis renouvelée en 2001 et 2006, puisque l'autorisation d'exploitation doit être délivrée en même temps que le permis de construire et qu'elle a une durée de validité de cinq ans. Ils font valoir que l'autorisation octroyée en 2006 n'est plus valable, motif pris que les rapports annuels d'exploitation au sens de l'art. 162 LATeC n'ont pas été transmis à l'époque. Ils considèrent que l'exploitation n'est plus possible et entraîne *ipso facto* le refus du permis de construire et le retour du site en zone agricole. Ils sont d'avis que l'autorisation d'exploitation n'a jamais été valablement renouvelée et que la DIME n'a pas pu examiner celle-ci à l'aune de la réglementation en vigueur. Une telle façon de faire violerait le principe de simultanéité avec le dépôt du permis et l'autorité ne pouvait pas constater que le secteur avait déjà fait l'objet d'une extraction par le passé.

5.1. Aux termes de l'art. 154 LATeC, la création d'une nouvelle zone d'exploitation de matériaux et de décharges ou la modification d'une telle zone est subordonnée au dépôt simultané d'un permis de construire (al. 1). L'ouverture ou l'extension d'une exploitation de matériaux doit être justifiée par un besoin tant de la région que de l'exploitant ou l'exploitante (al. 2). L'art. 155 al. 1 LATeC prescrit que sont soumis à une autorisation d'exploitation délivrée par la Direction lors de la procédure ordinaire de permis de construire toute exploitation du sol à des fins d'extraction (let. a), la réouverture d'une exploitation abandonnée (let. b), l'extension ou la modification du périmètre ou des profils d'une exploitation ayant fait l'objet d'un permis (let. c) ou les décharges et les remblais de plus de 20'000 m<sup>3</sup> (let. d). L'autorisation d'exploitation est en principe délivrée en même temps qu'est octroyé le permis de construire (al. 3). Sur la base du dossier de permis et du règlement d'exploitation relatif au remblayage, la Direction délivre l'autorisation d'exploitation portant sur une ou plusieurs étapes, pour une durée de cinq ans (art. 106 al. 1 du règlement fribourgeois du

1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ReLATEC; RSF 710.11).

5.2. En l'occurrence, le site litigieux n'a pas été exploité à l'époque. Cela étant, les recourants se méprennent lorsqu'ils pensent que cela entraîne l'impossibilité *ad aeternam* de toute possibilité de solliciter une nouvelle autorisation d'exploitation d'une gravière. L'échéance de la durée de deux ans prévue par l'art. 145 LATEC pour entreprendre les travaux et de la durée de cinq ans de l'autorisation d'exploitation des matériaux n'emporte aucunement cette conséquence. D'une part, tant le permis que l'autorisation peuvent être prolongés. D'autre part, si tel n'est pas le cas, rien n'interdit le dépôt d'une nouvelle demande, ainsi que l'octroi d'une nouvelle autorisation et d'un nouveau permis.

Or, comme expliqué dans la décision préfectorale, la requérante a déposé en 2019 une demande préalable, puis une demande de permis d'exploitation d'une gravière. Une nouvelle autorisation d'exploitation a été octroyée par la DIME dans le cadre de cette demande au mois de mars 2023. Dans ces circonstances, c'est sur la base uniquement de cette autorisation que la procédure actuelle se fonde et on ne voit pas en quoi le principe de simultanéité des procédures serait violé. Là encore, les recourants perdent manifestement de vue qu'un nouveau PAL a été adopté en 2019 se fondant sur les principes du PDCant actuel. Or, la demande de permis litigieuse a été déposée à la même époque. Il suit de là que les recourants ne sauraient faire grief à l'intimée de ne pas avoir entrepris l'exploitation de la gravière par le passé. De tels griefs n'ont pas de portée propre et doivent sans autres être rejetés.

6.

Selon l'art. 22 al. 1 LAT, une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (cf. arrêt TF 1C\_18/2022 du 9 mai 2023 consid. 3.1.2).

6.1. Par le permis de construire, l'Etat vérifie ainsi la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de construction qui régissent celle-ci. Il garantit la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATEC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire dont le requérant a droit à l'obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet d'un permis de construire est de constater que le projet de construction respecte le droit public (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A\_202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Cela signifie que, lorsqu'elle statue sur une requête de permis de construire, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non pas son opportunité. L'autorité n'a pas la compétence de refuser le permis de construire qui lui est demandé sous prétexte qu'une autre solution plus judicieuse à ses yeux ou ceux du voisin peut entrer en considération (cf. arrêt TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1). La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de propriété garanti par l'art. 26 Cst. Son exercice se fait à la guise du propriétaire dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et du droit de la police des constructions.

6.2. Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat. Les avis des services spécialisés de l'Etat constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut

lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (cf. ATF 132 II 257 consid. 4; arrêt TC FR 602 2020 49 du 25 août 2020 consid. 2.2).7.

Les requérants font d'abord valoir plusieurs griefs en lien avec l'autorisation d'exploitation délivrée par la DIME et les règles sur la police des constructions.

7.1. Ils considèrent d'abord que l'autorisation doit être refusée, motif pris que l'intimée exploite d'autres gravières dans la région, que l'autorité n'a pas examiné si des différences importantes existent dans la nature et la qualité des matériaux et que le terrain ne sera pas assaini. Ils estiment irréaliste le délai d'exploitation annoncé de huit ans et invoquent l'invalidité du contrat de servitude passée entre l'intimée et la commune, considérant que les parcelles concernées doivent être exclues du périmètre d'exploitation. Ils remettent en cause ensuite le respect des distances aux limites, notamment à la route et à la forêt. Ils relèvent que celles-ci sont bien inférieures aux valeurs limites du PSEM et considèrent que ces dérogations permettent à l'intimée de doubler son volume d'exploitation. Ils regrettent que l'avis de mise à l'enquête ait été incomplet sur ce point et soulignent que, de toute manière, le volume d'exploitation prévu est inférieur au seuil limite pour l'octroi d'une autorisation. Ils relèvent également qu'il n'est pas clair si l'excavation de la gravière commencera à trois mètres de la route, ce qui permettrait l'installation de la paroi de protection antibruit qui respecterait les distances aux limites, ou si l'excavation touche la route.

7.2. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral sur l'exploitation des gravières, celle-ci nécessite une planification non seulement formelle (adoption d'une zone de gravière), mais aussi matérielle (détermination des besoins, des contraintes et des priorités) afin de garantir une utilisation mesurée du sol (cf. ATF 124 II 252 consid. 4; arrêt TF 1A.115/2003 du 23 février 2004 consid. 2.6).

Le canton de Fribourg a ainsi adopté une politique à plusieurs niveaux, qui repose sur le principe que l'exploitation des graviers, des sables et des roches constitue un mode d'occupation particulier du sol, dont les emplacements sont définis par la présence des gisements. Elle requiert souvent de difficiles compromis entre les intérêts de la nature, de l'environnement, du développement de l'urbanisation, des autres utilisations concurrentes du sol et la nécessité d'assurer l'approvisionnement en matériaux de construction. Les matériaux sont des matières premières rares et non renouvelables, ce qui justifie aussi leur gestion attentive (cf. PSEM, p. 1). Il s'agit toutefois de répondre aux demandes des régions en matière d'approvisionnement en matériaux, d'assurer la diversité des matériaux exigée par les besoins et les normes de la construction et de concentrer les prélèvements de manière à réaliser des infrastructures économiquement supportables et plus aptes à limiter les nuisances engendrées par l'exploitation de matériaux (cf. PDCant, T414 Exploitation des matériaux, p. 1).

Dans ce contexte, la création d'une exploitation de matériaux est subordonnée, comme considéré (cf. *supra* consid. 5.1), à l'octroi d'une autorisation de la Direction qui s'assure du respect de ces principes. Pour ce faire, elle a notamment établi des directives pour l'obtention et le renouvellement de l'autorisation d'exploitation. Selon celles-ci, l'autorisation porte sur une ou plusieurs étapes définies dans un programme d'exploitation qui fait partie intégrante du dossier de demande de permis. Ce programme comporte un plan de l'exploitation où les différentes étapes sont clairement délimitées et où sont également indiqués les éventuelles surfaces à défricher et celles de reboisement, les dépôts des terres de découverte, les diverses installations ainsi que l'emplacement final des mesures prévues en faveur de la nature et du paysage lors de la restitution (biotope, haie, etc.). Il doit chiffrer les surfaces, les volumes (extraction/remblayage) ainsi que le calendrier prévu

pour l'ouverture, respectivement la remise en état des différentes étapes. Les mesures d'accompagnement ou les clauses de remise en état spécifiques à chaque étape sont également indiquées dans le programme d'exploitation. Le règlement d'exploitation relatif au remblayage doit être joint au dossier de demande de permis, au même titre que le programme d'exploitation. Il doit être en adéquation avec l'étape ou les étapes faisant l'objet de la demande d'autorisation d'exploitation en ce qui concerne les volumes disponibles pour le remblayage. Toute demande de renouvellement de l'autorisation doit être accompagnée d'un plan et d'un rapport précisant l'état de l'exploitation au moment de la demande. La remise en état ou, le cas échéant, l'avancement de l'étape ou des étapes autorisée(s) sera indiqué sur le plan, chiffré et justifié dans le rapport sur l'état de l'exploitation (volumes restant à extraire/à remblayer, surfaces remises en culture ou autres mesures compensatoires, délais, etc.). L'étape ou les étapes faisant l'objet de la demande de renouvellement de l'autorisation d'exploitation doivent être décrites en détail, conformément aux prescriptions susmentionnées (cf. Directives pour l'autorisation d'exploitation selon art. 106 ReLATeC, disponible sur [www.fr.ch/territoire-amenagement-et-constructions/territoire/reglements-et-directives-exploitation-de-materiaux](http://www.fr.ch/territoire-amenagement-et-constructions/territoire/reglements-et-directives-exploitation-de-materiaux), consulté le 3 juin 2024).

7.3. En l'occurrence, la Cour ne voit pas en quoi la DIME se serait éloigné des principes fixés par le droit supérieur. L'ensemble des éléments prévus dans ses directives lui a été remis dans le cadre de la procédure. Elle les a examinés et appréciés, notamment sous l'angle de leur plausibilité, conformément aux dispositions légales pertinentes. Dans son préavis du 17 mai 2023, le SeCA relève également que, dans le cas d'espèce, l'examen du site sous l'angle des besoins cantonaux a été réalisé au moment de la mise en zone de gravière du secteur et que, sur la base des rapports annuels fournis par l'intimée, ces autres gravières devraient être épuisées dans l'année à venir. Il estime que le rythme d'exploitation projeté est ainsi plausible et que l'exploitation de la gravière durera environ 11 ans, y compris la remise en état du site.

Rien n'indique que les éléments portés au dossier ne soient pas corrects, les recourants se contentant de les critiquer. Dans ces circonstances, il convient de constater que le site litigieux sera ainsi le seul exploité par l'intimée dans le secteur et que, dès lors que les autres gravières exploitées actuellement dans la région seront, à très brève échéance, épuisées, il existe un besoin d'autoriser l'exploitation du site litigieux, ceci dans le but de garantir une utilisation mesurée du sol.

7.4. Les autres arguments soulevés par les recourants ne sont pas de nature à modifier cette conclusion.

7.4.1. En ce qui concerne d'abord la distance à la route, il ressort du rapport technique du 14 juillet 2020 qu'une paroi de protection est prévue à 2 mètres du bord de la route. Cette paroi a été prise en compte dans le préavis des autorités concernées et constitue une condition à l'octroi du permis. Avec une telle distance, le projet est conforme à la distance minimale de 1.65 mètres fixée à l'art. 93a de l'ancienne loi fribourgeoise du 15 décembre 1967 sur les routes (aLR; aRSF 741.1) et qui est reprise aux art. 138 et 139 de la loi fribourgeoise du 5 novembre 2021 sur la mobilité (LMob; RSF 780.1; sur la question du droit transitoire, cf. *infra* consid. 8.2). Il en découle qu'aucune dérogation n'est nécessaire.

7.4.2. En ce qui concerne ensuite la distance à la forêt, celle-ci est fixée à 20 mètres par l'art. 26 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN; RSF 921.1) conformément à l'art. 17 al. 2 de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFO; RS 921). Le but du respect de la distance fixée par rapport à la forêt est de protéger celle-ci des atteintes naturelles ou humaines et de permettre d'y avoir accès, de la gérer de façon

appropriée, de la protéger contre les incendies et de préserver les lisières qui ont une grande valeur écologique. Cette distance minimale ne devrait pas être inférieure à 15 mètres (cf. Message du 29 juin 1988 concernant la LFo, FF 1998 III 157, p. 183). La détermination de la distance à la forêt dépend étroitement des circonstances concrètes du cas particulier (cf. arrêt TF 1C\_694/2021 du 3 mai 2022 consid. 8.1). En l'occurrence, le SFN relève, dans son préavis du 22 mars 2021, que l'exploitation s'arrête à 15 mètres de la lisière forestière. Il a fixé pour conditions à l'octroi d'une dérogation que cette bande de 15 mètres reste libre et enherbée pendant toute la durée d'exploitation de la gravière, qu'elle ne serve ni pour des dépôts de matériaux, même temporaires, ni pour l'implantation de bâtiments ou pour le parcage de machines. Elle devra être clôturée lorsque l'exploitation longera cette bande afin de bien la marquer et la protéger, et entretenue en prairie ou pâturage. Afin de conserver sa fonction de zone-tampon avec la forêt, elle devra être entretenue durant toute la durée de l'exploitation en prairie et/ou pâturage. Le Préfet a ainsi estimé qu'il n'existait aucun intérêt public prépondérant s'opposant à l'octroi de la dérogation. Là encore, les recourants, qui se plaignent de cette dérogation, n'expliquent en rien en quoi l'examen préfectoral ne résisterait pas à la critique.

7.4.3. En ce qui concerne encore la protection des fonds agricoles voisins, le Service de l'agriculture (SAgri) retient, dans son préavis du 2 mars 2021, que le périmètre de la future exploitation est actuellement déjà en zone gravière, que l'accès au site est prévu le long de la route cantonale, sans morceler de surface agricole utile, que l'impact de la future gravière sur les terrains agricoles hors zone gravière est qualifié de faible, et que des exigences spécifiques se poseront en termes de protection des sols lors de la remise à l'état agricole du site. Il fixe sur ce point des conditions qui font partie intégrante du permis de construire. Là aussi, on ne voit pas que les recourants soulèvent des griefs qui n'auraient pas été dûment pris en considération par les différents services cantonaux spécialisés et par les autorités intimées lors de la délivrance de l'autorisation d'exploiter, respectivement du permis de construire.

7.4.4. Enfin, dans le cadre de l'examen du dossier administratif, il n'appartient pas à l'autorité d'entrer en matière sur des questions relevant du droit privé, dont notamment le contenu ou l'étendue d'une servitude. L'octroi de l'autorisation d'exploiter et du permis de construire a pour seul but de constater la conformité du projet au droit public et qu'il peut être réalisé du point de vue de la police des constructions. Cela étant, la Cour relève que les recourants ont eux-mêmes avancé qu'un avenant au contrat de servitude avait été signé entre l'intimée et la commune et que le dossier comprend la signature de tous les propriétaires des fonds concernés par le projet. Dans ces circonstances, rien ne s'oppose sur ce point à la délivrance de l'autorisation.

8.

Les recourants se plaignent ensuite que le projet n'assurerait pas la protection des usagers de la route et ne respecterait pas les standards en matière de sécurité des personnes.

8.1. Les recourants estiment que le calcul de stabilité du talus sous la route cantonale a été effectué sans tenir compte de la digue qui sera érigée le long de la route cantonale. Ils font valoir que les pentes d'excavation ont été fixées de manière arbitraire et relèvent que les matériaux qui seront entreposés le long de la route cantonale seront susceptibles de servir de tremplin en cas de sortie de route. Ils considèrent que le projet présenterait ainsi de graves lacunes et qu'une glissière de sécurité le long de la route cantonale ne serait pas de trop. Ils relèvent également que le rapport technique produit par l'intimée à l'appui de sa demande indique que la zone sera délimitée par des clôtures. Or, selon eux, on n'en trouverait aucune trace sur les différents croquis. Ils estiment enfin

que les mesures de protection prises pour protéger les personnes d'une éventuelle chute dans la gravière sont insuffisantes, notamment là où la pente est la plus importante.

8.2. La LR invoquée par les recourants est désormais abrogée et a été remplacée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023 par la LMob. De jurisprudence établie, les projets de construction mis à l'enquête avant l'entrée en vigueur de la LMob, comme en l'espèce, restent toutefois soumis aux anciennes règles (cf. arrêt TC FR 602 2021 183 du 24 janvier 2023 consid. 3.2).

Selon l'art. 93 aLR, les fonds privés ou publics avoisinant la route ne doivent pas être dotés de constructions, d'installations, dépôts ou plantations susceptibles de créer un danger pour la circulation, ni être le lieu d'activités pouvant constituer un tel danger (al. 1). L'utilisation de ces fonds ne doit, notamment, pas restreindre la visibilité pour les usagers de la route et des accès, ni porter une ombre excessive sur la route, ni aggraver des nuisances pour les voisins (al. 2). Dans ce contexte, il sied également de préciser que l'art. 131 LMob, qui a remplacé cette disposition, ne modifie pas fondamentalement ces exigences.

8.3. En l'occurrence, dans son préavis du 24 février 2021, la Commission des dangers naturels (CDN) estime qu'il existe un danger faible de chute de pierres sur certaines parcelles, mais note que ce danger ne nécessite pas de mesures particulières et considère que la digue qui sera érigée le long de la route cantonale est suffisante. Elle relève toutefois en amont la présence d'un secteur instable situé hors du périmètre d'exploitation. Etant donné que les excavations prévues pourraient potentiellement provoquer des modifications importantes de l'équilibre du versant, elle indique qu'il est nécessaire de s'assurer de l'absence de plans de glissement dans ce secteur afin d'éviter toute atteinte à la route cantonale. Pour ce faire, la commission renvoie expressément aux recommandations émises au rapport technique du 14 juillet 2020, lesquelles font référence au rapport géotechnique de synthèse de juin 2020.

L'analyse précitée conclut que la stabilité générale des talus étudiés sous la route cantonale et à proximité du pylône électrique ne peut pas être garantie pour une pente supérieure à 2/3 (2 en vertical pour 3 en horizontal). L'auteur de l'étude ajoute qu'au vu, notamment, du contexte géotechnique du secteur (danger de glissement à l'amont du projet) et de la durée d'exploitation envisagée, la considération d'hypothèses géotechniques plus favorables ou l'abaissement des coefficients de sécurité pris en compte dans le modèle ne sont pas envisageables. Il relève, en outre, que les conséquences d'un glissement de terrain de grande ampleur dans ce secteur seraient très importantes (sécurité des personnes, fermeture de l'axe routier, etc.). Aussi, il recommande de limiter la pente maximale d'exploitation à 2/3 pour les profils étudiés et de mettre en place un suivi inclinométrique pour mesurer les déformations du terrain en profondeur pendant l'exploitation. Il ajoute que des mesures constructives en phase d'exploitation pourraient permettre de considérer des pentes supérieures à 2/3 et qu'en fonction des matériaux observés en cours de terrassement, notamment au niveau de la cimentation des graviers, une réévaluation des recommandations de leur rapport pourrait être réalisée.

L'intimée indique au point 5 du rapport technique que les pentes projetées sont de 1/1 le long de la route cantonale et de 3/1 pour les autres côtés de l'excavation, soit plus raides que la pente maximale recommandée pour un talus stable sans mesures constructives. Afin de maintenir ces pentes, elle s'engage à mettre en place des mesures spécifiques. Il est ainsi prévu d'installer des inclinomètres avant le début de l'exploitation et de mettre en place un suivi adapté à l'avancement des travaux. Elle propose également que le cahier des charges du suivi soit soumis pour accord aux autorités compétentes. En l'occurrence, lors de l'exploitation de la première étape, il est prévu que

des talus de pente 2/3 soient réalisés, conformément aux recommandations de l'étude géotechnique. Sur la base des terrains rencontrés, une étude géotechnique du front sera réalisée par un spécialiste. Elle portera essentiellement sur la réévaluation des caractéristiques géotechniques des terrains réellement rencontrés et devra permettre d'évaluer la mise en place d'un certain nombre de mesures constructives. De même, il ressort des annexes 2 et 3 du rapport technique qu'une paroi antibruit sera construite au nord du site notamment afin de limiter les immissions et nuisances, mais également pour séparer visuellement l'exploitation de la route et assurer la sécurité des usagers. Il s'agit d'une condition du permis. Celle-ci sera constituée de supports métalliques avec madriers en bois, soigneusement liés entre eux.

Compte tenu de la situation décrite ci-dessus, le SeCA a exigé dans son préavis de synthèse que l'ensemble des recommandations et mesures prévues dans le dossier d'enquête soit scrupuleusement suivi, de même que les conditions émises par la CDN dans son préavis du 24 février 2021. Il demande toutefois également que le chantier soit suivi par un bureau spécialisé, que l'ensemble des talus de la gravière soit surveillé par le bureau et pas uniquement les pentes à l'aval de la route cantonale et à proximité du pylône électrique, mais également qu'un rapport établi par le bureau spécialisé, faisant notamment état de l'évolution des mesures inclinométriques, lui soit transmis annuellement, dans le cadre du rapport annuel d'exploitation. Devront également lui être remis ou communiqués le cahier des charges du suivi géotechnique, toutes les études géotechniques du front visant à réévaluer les caractéristiques des terrains réellement rencontrés, ainsi que toute éventuelle instabilité de terrain dans les environs directs de la gravière.

Au surplus, le Service de la mobilité (SMo) considère, dans son préavis du 16 février 2021, que le trafic supplémentaire généré par le projet de gravière (env. 57 véhicules/jour) n'impactera pas de manière significative le réseau routier cantonal et que, moyennant le respect des conditions émises, la sécurité routière est garantie. De plus, il ressort du rapport technique du 14 juillet 2020 qu'une paroi sera construite au nord du site notamment afin de séparer visuellement l'exploitation de la route et assurer la sécurité des usagers. La DIME constate, dans son autorisation spéciale du 6 mars 2023 portant sur l'aménagement d'une route d'accès temporaire, que le projet est manifestement conforme aux exigences légales en matière de mobilité et que, après pondération de tous les intérêts en présence et examen circonstancié des pièces au dossier, elle considère qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'ouvrage. Le Préfet, quant à lui, relève que le SMo et le Service des ponts et chaussées (SPC), dont le préavis est intégré à celui du SMo, ont émis tous deux des préavis favorables sans formuler de remarques spécifiques.

Or, les recourants ne font que de se prévaloir que l'examen précité verserait dans l'arbitraire, sans expliquer en quoi tel serait le cas. Ils ne démontrent aucunement en quoi leur avis devrait prévaloir sur celui des services spécialisés, ni en quoi l'examen du projet irait à l'encontre des standards de la technique en matière de sécurité. Rien n'indique que tel serait le cas. Vu les très nombreuses conditions posées, la Cour est d'avis que tout est mis en œuvre pour s'assurer de la stabilité du site et de la sécurité de la route et de ses usagers. On ne voit pas, partant, qu'une glissière de sécurité supplémentaire soit nécessaire. L'absence d'exigence à cet égard ne suffit en tout cas pas pour refuser un permis de construire qui satisfait aux normes applicables. Il ne se justifie donc pas d'examiner davantage les griefs insuffisamment motivés des recourants sur ce point.

8.4. Quant à la présence d'une clôture autour du site d'exploitation, il convient de rappeler que l'ensemble du site ne sera pas exploité d'une seule traite, mais en plusieurs étapes, par secteur. L'installation de barrières amovibles est destinée à suivre les différentes étapes d'exploitation, pour,

"d'une part, sécuriser le site et d'autre part, permettre à la faune de transiter librement" (rapport technique du 14 juillet 2020, p. 11). Ces dernières seront adaptées au fur et à mesure de l'avancement de l'exploitation. Le RIE détaille au surplus, à plusieurs reprises, que les clôtures indispensables pour assurer la sécurité de l'exploitation et du public, notamment le long du chemin piétonnier, seront mises en place. La CDN a par ailleurs émis la condition que la propriétaire et l'exploitante prendront toutes les mesures nécessaires à assurer la sécurité du site et des personnes qui sont amenées à y séjourner. Si la Cour comprend l'inquiétude des recourants quant à la sécurité du site, ils peuvent être assurés que l'installation de clôtures amovibles de type Heras fait partie intégrante du projet sur lequel les autorités se sont prononcées; ces clôtures suivront les différentes étapes de l'exploitation tel que cela ressort des différents plans d'exploitation produits au dossier. Il s'agit-là d'une condition au permis et les recourants n'expliquent pas en quoi la décision préfectorale serait critiquable. Compte tenu de la nature amovible et temporaire de ces éléments, l'absence d'indication autre que la délimitation des différents secteurs et étapes de l'exploitation n'apparaît pas problématique du point de vue de la police des constructions. Elle permet déjà de comprendre aisément les différentes étapes de l'exploitation et comment les différentes clôtures amovibles seront déplacées pour suivre le projet.

9.

Les recourants font valoir aussi plusieurs griefs en lien avec la protection de la nature et de la faune.

9.1. Ils relèvent que les barrières de protection qui seront installées sur le sommet de la butte construite le long de la route cantonale sectionnent un corridor à faune et qu'il est difficile d'estimer si cet obstacle est franchissable ou non par les animaux. Ils craignent que la digue qui sera mise en place le long de la route cantonale empêche l'eau de s'écouler et demandent qu'un drainage suffisant soit mis en place. Ils rappellent encore que, à la hauteur de la gravière, la zone humide du lac, distante de 80 mètres, est dévolue à une réserve d'oiseaux d'eau. Or, il serait contraire à la planification directrice d'exploiter des graviers avec de puissantes machines si près des rives et de la réserve et il conviendrait de préserver les rives de toutes activités et utilisateurs susceptibles d'y porter atteinte. Ils émettent enfin des critiques par rapport au secteur qui n'a, selon eux, pas été assaini depuis 25 ans et qui a été laissé à l'abandon.

9.2. Selon l'art. 37 de l'ordonnance fribourgeoise du 21 juin 2016 concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (OProt; RSF 922.13), les corridors à faune sont des surfaces de passage utilisées par la faune sauvage et permettant les connexions entre les différents biotopes (al. 1). Afin que soit assurée la protection de la faune sauvage, ces connexions doivent être garanties. Tout obstacle dans les corridors à faune doit être préavisé par le Service, et des mesures de compensation efficaces et proportionnées doivent être proposées conformément à la législation fédérale (al. 2). Les projets de construction et de réaménagement importants d'ouvrages et d'installations qui constituent des obstacles à la libre migration des animaux sauvages ou qui se trouvent dans des corridors à faune doivent faire l'objet d'un préavis du service (art. 13 al. 1 let. b OProt). L'implantation de tout obstacle dans les corridors à faune doit ainsi être préavisée par le SFN et des mesures de compensation, comme des passages à faune, doivent être proposées. L'inventaire des corridors à faune est géré par le SFN et figure sur le portail cartographique du canton. Ils constituent des axes de déplacement délimités par des structures naturelles ou anthropogènes, comme des cordons boisés, des haies ou des zones agricoles. Ils permettent la migration et la dispersion des espèces animales à grande échelle, rendent possible l'échange des individus et des gènes entre différentes populations, facilitent la recherche d'un partenaire pour la



reproduction et servent de connexion mais aussi d'habitat (biotope) à différentes espèces (cf. [www.fr.ch/energie-agriculture-et-environnement/faune-et-biodiversite/corridors-et-passages-a-faune](http://www.fr.ch/energie-agriculture-et-environnement/faune-et-biodiversite/corridors-et-passages-a-faune), consulté le 3 juin 2024).

En l'occurrence, le projet se situe en partie dans un corridor à faune d'importance régionale. Selon le préavis du SFN du 22 mars 2021, sa fonctionnalité est altérée par la présence de plusieurs obstacles (bâtiments, clôtures infranchissables, routes à fort trafic, etc.). Le SFN souligne le fait que les animaux sauvages ont d'importants besoins de déplacement pour se nourrir, se reproduire, migrer ou encore trouver des zones de repos et que la gravière entraîne des conséquences négatives sur leurs déplacements. Avec la mise en place de clôtures, pour des raisons de sécurité, la largeur utile pour le corridor à faune sera considérablement réduite. Cette réduction concentrera les déplacements de la faune sur une plus petite surface et le risque de collision sera plus élevé. Le SFN a néanmoins préavisé favorablement le projet au respect des mesures concernant le suivi biologique de l'exploitation, à l'évaluation une fois par saison des clôtures existantes et leur potabilisation, à la mise en place, avant le début de l'exploitation, de la mesure NAT\_6 selon le RIE (système d'alerte le long de la route cantonale afin de signaler aux usagers de la route la présence de la grande faune; RIE, p. 57), ainsi qu'à l'absence d'autres obstacles supplémentaires (matériaux et autres) dans la seule surface disponible pour les déplacements de la faune sauvage.

En se référant aux considérations émises dans le préavis de l'autorité spécialisée en matière de protection de la faune, on ne voit pas que le Préfet se soit éloigné des principes fixés dans l'OProt et qu'il n'ait pas dûment tenu compte de l'ensemble des intérêts en présence, en particulier en matière de protection de la nature et de la faune. Les critiques lacunaires des recourants sur ce point ne sauraient donc justifier que l'on s'écarte de cet examen.

9.3. Au surplus, aux termes de l'ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (OSites; RS 814.680), les sites de stockage définitifs (décharges désaffectées ou encore exploitées et tout autre lieu de stockage définitif de déchets; à l'exclusion des sites dans lesquels sont déposés exclusivement des matériaux d'excavation et des déblais non pollués), les aires d'exploitation (sites pollués par des installations ou des exploitations désaffectées ou encore exploitées dans lesquelles ont été utilisées des substances dangereuses pour l'environnement) et les lieux d'accident (sites pollués à la suite d'événements extraordinaires, pannes d'exploitation y comprises) (art. 2 al. let. a à c OSites) nécessitent un assainissement s'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodantes ou s'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent (art. 2 al. 2 OSites). Aux termes de l'art. 32c al. 1 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), les cantons veillent à ce que soient notamment assainis ces sites. Ils établissent un cadastre des sites pollués (art. 32c al. 2 LPE).

Dans le canton, le cadastre recense les sites dont la pollution est établie ou très probable. Y figurent les sites pour lesquels on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommodante et les sites pour lesquels il faut procéder à une investigation afin de déterminer s'ils nécessitent une surveillance ou un assainissement (art. 4 ss du règlement cantonal du 4 juin 2013 sur les sites pollués, RSites; RSF 810.31).

En l'occurrence, il ressort du dossier que le secteur ne figure pas au cadastre des sites pollués nécessitant un assainissement. Dans son préavis du 12 octobre 2021, le SEn relève certes que l'exploitation et le remblayage prévus sont voisins de 2 sites pollués, qu'ils ne nécessitent ni surveillance ni assainissement. Au vu de la nature des travaux, il relève qu'aucune intervention sur le sol et sous-sol n'est prévue et qu'à ce titre, aucun impact n'est attendu au niveau du site pollué. Il

rappelle toutefois que l'infiltration des eaux est interdite. Enfin, il faut également noter que le site sera remis en l'état après l'exploitation de la gravière. Dans ces circonstances, on ne voit donc pas que les recourants puissent se plaindre de ce que le site n'a pas été assaini depuis 25 ans.

10.

Les recourants se plaignent enfin des nuisances engendrées par l'exploitation de la gravière.

10.1. Ils rappellent que la zone bâtie aux alentours s'est étendue et que le quartier d'habitation surplombant la gravière s'est considérablement développé. Il en va de même de certaines activités industrielles de haute précision. Ils considèrent que ces habitations et entreprises seront fortement impactées par les nuisances sonores liées à l'exploitation de la gravière et que les indications fournies par l'intimée sont insuffisantes. Ils s'inquiètent des sons solidiens et des vibrations engendrés par le projet et attendent une évaluation mesurée et prudente du projet. Ils relèvent que le RIE ne contient pas d'indications quant aux immissions de poussières et qu'ils ne peuvent donc pas se déterminer sur le respect des valeurs limites en matière de particules fines. Ce rapport doit partant être complété et un système de mesure des immissions, incluant les retombées de poussières, devra être installé à plusieurs endroits du village.

10.2. 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).

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 étude d'impact sur l'environnement si (a) elle consiste en une transformation ou un agrandissement considérables de l'installation, ou si elle change notablement son mode 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).

10.3. En l'occurrence, il ressort du RIE qu'aucune activité liée à l'exploitation de la gravière n'est source de vibrations ou de sons solidiens importants et qu'aucun impact sensible n'est attendu dans ce domaine. Dans son préavis du 12 octobre 2021, le SEn, spécialisé dans la matière, n'a rien trouvé à redire sur ce point. Il relève notamment que le RIE correspond aux directives émises dans les Directives de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement (Manuel EIE). Cas échéant, celui-ci doit décrire notamment les sources de vibrations, le périmètre d'influence, les mesures de réduction préventive des émissions, les mesures nécessaires à la source, sur le chemin de propagation sur le récepteur et indiquer, en matière de vibrations, lorsque les valeurs sont supérieures à la moitié des valeurs indicatives spécifiées dans la norme DIN (Deutsches Institut für Normung) 4150-2. Par ailleurs, il faut bien relever que, si l'exploitation devait produire, malgré tout,

des nuisances excessives, le SEn devrait le constater et intervenir dans le cadre de la surveillance du chantier et de l'exploitation.

Au surplus, en matière de bruit aérien, il convient de relever qu'initialement, le SEn avait rendu un préavis défavorable qu'il a toutefois pu modifier après précisions du RIE. Dans son préavis positif, il constate que les chiffres permettent maintenant l'évaluation du RIE et que, sur cette base, le projet est conforme à l'art. 7 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 contre le bruit (OPB; RS 814.41) moyennant le respect des mesures prévues. Celles-ci consistent en la construction d'une paroi de protection au nord (paroi de 4 mètres de hauteur et 170 mètres de longueur), qui a pour fonctions de séparer visuellement l'exploitation de la route, assurer la sécurité des usagers et limiter les immissions de poussières et enfin limiter les nuisances sonores. Le SEn note cependant que cette paroi antibruit n'aurait pas été nécessaire pour respecter les valeurs légales de l'OPB. Elle devra correspondre à la qualité dont il a été tenu compte dans la modélisation des nuisances sonores. Une digue de 2.5 m de hauteur entre la route d'accès et la route cantonale sera également mise en place. Celle-ci est réalisée pour des raisons de sécurité, mais permettra également d'avoir une meilleure protection contre les nuisances sonores. Le SEn rappelle également que le projet doit correspondre aux données prises en compte dans les évaluations, notamment quant aux types de machines, à leur niveau sonore, à leur nombre, à leur durée d'utilisation journalière et au nombre de poids-lourds par jour pris en compte pour les évaluations selon les art. 7 et 9 OPB. Aucune activité ne pourra encore avoir lieu hors des périodes d'exploitation qui durent du lundi au vendredi, sauf jours fériés, en hiver de 7h45 à 12h00 et de 13h00 à 17h00, et en été de 7h00 à 12h00 et de 13h00 à 17h00. Les machines utilisées dans la gravière et les poids-lourds devront toujours être utilisés à l'abri d'un obstacle (buttes, talus, paroi de protection) afin qu'ils ne soient pas visibles depuis les fonds voisins. Enfin, les opérations ponctuelles de criblage devront être effectuées le plus loin possible des habitations, de préférence au sud du site et aucun traitement des matériaux, de type concassage, n'aura lieu sur le site. En réponse aux critiques des recourants, le SEn rappelle que l'analyse a été faite en utilisant les modèles de calcul habituels et que le projet est conforme à l'art. 7 OPB. Il estime qu'il n'est pas correct d'effectuer, comme le suggèrent les recourants, un calcul comme si aucun obstacle n'existait et que tous les éléments qui auraient été omis dans le cadre de l'examen de la demande préalable ont été depuis ajoutés et pris en compte.

Enfin, en matière de qualité de l'air, le SEn relève que le RIE, qui évalue les émissions polluantes liées au trafic d'exploitation de la gravière et aux machines de chantier (NOx, PM10, PM2.5) et les émissions de poussières grossières liées aux activités prévues sur le site (extraction, entreposage), est en substance correct et complet. Tenant compte des oppositions, il n'estime pas nécessaire d'exiger l'intégration de quantifications supplémentaires dans le rapport. Il note qu'un calcul des émissions de polluants ou de poussières d'une gravière reste une estimation avec une importante incertitude et repose sur une appréciation qualitative des effets du projet sur la qualité de l'air. Cela étant, il rappelle qu'une paroi de 4 mètres de hauteur et 170 mètres de longueur sera construite le long de la route entre le site d'extraction et les locaux d'une entreprise industrielle et qu'une surveillance des retombées de poussières sera mise en place à l'aide d'un système passif d'échantillonnage. Cette appréciation l'amène à la conclusion que le projet est conforme à la législation en vigueur pour la protection de l'air. Il se réserve toutefois le droit de demander des mesures supplémentaires si celles-ci deviennent insuffisantes.

Concernant les machines de chantier, le SEn rappelle que l'intimée est obligée de mettre en œuvre les mesures intégrées au projet pour limiter les émissions des poussières fines (PM10 et PM2.5) des machines diesel selon l'état de la technique. Ainsi, les engins de chantier devront être équipés

de filtres à particules (ou de tout autre méthode de limitations de leurs émissions conformes aux exigences définies dans l'annexe 4 ch. 3 de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air, OPAir; RS 814.318.142.1 [exigences de qualité de l'air pour les machines de chantier et de leur système de filtre à particules]). Concrètement, toutes les machines d'une puissance de 37 kW et plus, indépendamment de leur année de fabrication, devront être équipées d'un système de filtre à particules. Cette obligation s'applique également aux machines d'une puissance de 18 kW à 37 kW dont l'année de fabrication du moteur est 2010 ou ultérieure. Une application stricte de l'état de la technique permettra ainsi de réduire les émissions de poussières et de respecter la valeur limite d'immissions pour les retombées de poussières notamment dans les quartiers d'habitations proches de la gravière. Une installation de lavage de roues (décrotteur) sera installée à la sortie de la gravière. Les pistes seront notamment humidifiées lors des périodes sèches par un arrosage automatique, l'accès au site se fera par un revêtement dur, les chemins seront régulièrement nettoyés et les opérations de criblage s'effectueront le plus loin possible des habitations.

10.4. Dans ces circonstances, on ne voit pas que les griefs des recourants aient encore une portée propre. Le service spécialisé en matière de protection de l'environnement s'est largement penché sur la conformité du projet litigieux au droit de l'environnement sous tous ses aspects. Il a assorti son approbation au respect de nombreuses charges et conditions dans le but de s'assurer que les valeurs pertinentes soient respectées pendant l'entier de l'exploitation. De nombreux contrôles et vérifications sont prévus et d'éventuelles mesures complémentaires peuvent être ordonnées en fonction des résultats. Les recourants qui n'expriment que des inquiétudes n'expliquent aucunement en quoi l'évaluation du RIE par le service spécialisé serait erronée ou ne correspondrait pas à l'état du droit. Au contraire, la Cour estime que son appréciation est complète et extrêmement bien motivée. Les recourants semblent oublier que de nombreuses mesures seront mises en place et qu'il s'agit de conditions à l'octroi au permis que l'intimée devra respecter. L'examen du RIE tient ainsi dument compte des inquiétudes des recourants et de vaines critiques générales de leur part ne suffisent pas à ce stade à remettre en cause le bien-fondé du projet. Mal fondées, celles-ci doivent partant sans autres être rejetées.

11.

Vu l'ensemble de ce qui précède, le recours s'avère entièrement mal fondé et doit donc être rejeté dans la mesure de sa recevabilité (602 2023 104). La requête d'effet suspensif des recourants est ainsi sans objet (602 2023 107).

12.

12.1. Il appartient aux recourants qui succombent de supporter solidairement les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). En l'espèce, il se justifie de les fixer à CHF 4'500.- et de les compenser par l'avance de frais de même montant prestée le 11 octobre 2023. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie aux recourants.

12.2. L'intimée, qui a fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts, a droit à une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA). Invité à produire sa liste de frais le 2 mai 2024, ce dernier n'a rien produit à ce jour. Si l'autorité ne reçoit pas de récapitulatif avant le prononcé de la décision, elle fixe l'indemnité d'office et selon sa libre appréciation (art. 11 al. 1 Tarif JA).

Compte tenu du travail d'examen du dossier et de rédaction d'un unique mémoire de 12 pages, la Cour estime qu'une indemnité de CHF 2'500.-, correspondant à 10 heures à CHF 250.-, se justifierait en temps normal en particulier dans la mesure où le mandataire représente également l'intimée dans une procédure parallèle portant sur le même projet (602 2023 105) et que les frais de la prise de connaissance générale du dossier n'ont pas à être facturés deux fois.

Cela étant dit, dans son mémoire, le mandataire de l'intimée s'en prend avec véhémence à la technique rédactionnelle de sa consœur (cf. *supra* let. G). De telles critiques n'ont rien à faire dans un prétoire et il n'appartient pas aux recourants d'en supporter les frais, de sorte que l'indemnité doit être réduite en conséquence. Pour ce motif, la Cour estime que 8 heures à CHF 250.- étaient amplement suffisantes pour assurer, sans digression, la défense des intérêts de l'intimée, soit CHF 2'000.-, auxquels il faut encore ajouter un supplément de CHF 162.- pour la TVA de 8.1%, les opérations effectuées par le mandataire concerné l'ayant été en 2024. Une indemnité de CHF 2'162.- est ainsi allouée à titre d'indemnité de partie à l'intimée et mise solidairement à la charge des recourants.

*(dispositif en page suivante)*

**la Cour arrête :**

- I. Le recours (602 2023 104) est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
- II. La requête d'effet suspensif (602 2023 107) est sans objet et rayée du rôle.
- III. Des frais de procédure, d'un montant de CHF 4'500.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà prestée.
- IV. Un montant de CHF 2'162.- (dont CHF 162.- de TVA au taux de 8.1 %) est alloué à l'intimée, à verser à Me Christophe Claude Maillard. Il est mis solidairement à la charge des recourants.
- V. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie 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 3 juin 2024/jud

Le Président

Le Greffier-rapporteur