



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

602 2023 105

602 2023 106

Arrêt du 3 juin 2024

II^e Cour administrative

Composition

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

Parties

A. _____ SA, recourante, représentée par Me Christine Magnin, avocate

contre

B. _____ 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 et du 16 août 2023

considérant en fait

A. Par décision du 6 mars 2019, publiée dans la Feuille officielle (FO) du ccc, 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 D._____. Elle a notamment admis le maintien en zone de gravière (ZG) du secteur de E._____.

Le 8 octobre 2019, la société B._____ SA a déposé une demande préalable en vue de l'octroi d'un permis de construire et d'exploitation de la gravière de E._____. 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), de 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 B._____ SA a déposé une demande de permis de construire et d'exploitation de la gravière de E._____ sur les art. fff, ggg, hhh et iii du registre foncier (RF) de la Commune de D._____. Ces parcelles se trouvent en ZG, à l'exception de l'art. ggg 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. jjj, kkk et III RF et l'aménagement d'un plan d'eau permanent (biotope) sur l'art. mmm RF. La nouvelle route d'accès sur les art. kkk et III RF et le biotope prévu sur l'art. mmm RF se situent hors de la zone à bâtir selon le PAL. La nouvelle route d'accès traverse également l'art. jjj RF inscrit en zone spéciale Groupe E (AZE-EEF).

Le projet a suscité le dépôt de plusieurs oppositions, dont notamment celle de la société A._____ SA. 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 E. _____ sur les art. fff, ggg, hhh et iii 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 du PAL 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. kkk et III RF et le biotope sur l'art. mmm 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 de l'opposante.

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 de A. _____ SA, dans la mesure de sa recevabilité et dans la mesure où elle n'était pas sans objet.

Le Préfet estime d'abord que certains griefs ont fait l'objet de l'arrêt 602 2022 49 entré en force, de sorte que, sur ces points, son 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 renvoie ensuite aux divers préavis, notamment du SeCA et 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 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 projet peut donc être autorisé moyennant le respect des conditions prévues dans le permis.

E. Par mémoire du 18 septembre 2023, l'opposante forme recours contre les décisions du 14 mars 2023 et du 16 août 2023 auprès du Tribunal cantonal. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, principalement à leur annulation et subsidiairement au renvoi de la cause pour nouvelle décision (602 2023 105). Elle requiert en outre que l'effet suspensif soit octroyé à son recours (602 2023 106).

En substance, la recourante se plaint d'abord de ce que les distances aux limites et à la route n'ont pas été prises en compte. Elle estime que les distances mentionnées dans le PSEM doivent être respectées dans le cadre de la procédure d'obtention de l'autorisation d'exploiter et que la gravière doit respecter les distances à la route.

Elle fait ensuite valoir que la préfecture a effectué un examen insuffisant de la paroi anti-bruit au nord. Elle relève que les dispositions légales et réglementaires soumettent une telle installation à l'obligation du permis de construire et que la paroi semble ne pas avoir été prise en considération ou alors de manière très superficielle dans les rapports techniques ainsi que dans l'examen par les services cantonaux. Elle estime enfin que la pollution atmosphérique a été examinée de manière insuffisante et que, bien que pourtant largement étayée dans son opposition, son argumentation développée en lien avec les vibrations n'a pas été discutée par l'autorité intimée. Elle produit sur ces deux points une expertise privée.

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 la recourante ne conteste que la décision préfectorale du 16 août 2023, laquelle autorise la société requérante à procéder à l'exploitation de la gravière de E._____. Elle renvoie, en substance, notamment aux différents préavis.

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, en substance, que la recourante critique pêle-mêle les différents préavis des services cantonaux, sans toutefois apporter d'éléments pertinents à même de les contester valablement. Elle rappelle que l'ensemble des points a été évalué, notamment par le SEn, et que toutes les conditions émises par les services spécialisés devront être respectées et font partie du permis.

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. 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.

La recourante se plaint d'abord du fait que la motivation de la décision préfectorale est sommaire et n'aborde pas l'argumentation largement étayée dans son opposition. Ce faisant, elle se plaint, ne serait-ce qu'implicitement, d'une violation de son droit d'être entendue.

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 différents griefs formulés par la recourante dans son opposition. Il explique en détail 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 de la recourante à l'égard du projet, et notamment à l'égard des vibrations et sons solidiens, 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 la recourante. Le fait qu'elle ne soit 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.

A titre principal, la recourante fait valoir en premier lieu plusieurs griefs contre la planification locale et la mise du site en zone de gravière. Elle estime que les distances mentionnées dans le PSEM doivent être respectées et que sont à exclure les secteurs potentiellement exploitables qui se situent à 50 mètres des zones d'activités avec un degré de sensibilité au bruit III, à 50 mètres des autoroutes, à 20 mètres des routes cantonales et à 15 mètres des routes communales. Elle relève qu'il s'agit-là de prérequis pour définir des zones de gravière, de sorte qu'un réexamen de la pertinence de la zone se justifie.

3.1. La recourante se heurte 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^{er} septembre 2020 consid. 3.1 s.; WEISSENBERGER/HIRZEL, *in* Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 61 n° 28; CAMPRUBI, *in* Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2^e 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.

3.2. En l'état, la recourante s'égare lorsqu'elle soutient que la pertinence de la zone devrait être réévaluée à ce stade et qu'un contrôle préjudiciel se justifierait. Elle oublie 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 E. _____ figure dans le PSEM, que l'extraction des matériaux y débutera une fois que les ressources de l'exploitation N. _____ seront épuisées et qu'il s'agira du seul site exploité par l'intimée dans un rayon de 10 km.

Or, la recourante n'explique 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'elle ne peut 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.

4.

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).

4.1. 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.

4.2. 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).

5.

La recourante fait d'abord valoir que le projet n'assurerait pas la protection des usagers de la route et ne respecterait pas les standards en matière de sécurité routière.

5.1. La recourante considère d'abord que le site litigieux doit respecter les distances à la route fixées dans la loi fribourgeoise du 5 novembre 2021 sur la mobilité (LMob; RSF 780.1). Selon elle, il faut s'assurer que la route puisse remplir sa fonction d'axe de communication respectant les normes et standards de construction et de sécurité. Elle estime ensuite que l'examen de la paroi anti-bruit au nord est insuffisant et qu'il est vital que tout doute sur sa solidité et la sécurité qu'elle est censée apporter aux usagers de la route soit levé. Selon elle, les questions liées à l'accès et à la visibilité se sont concentrées sur la nouvelle route d'accès, mais on ignorerait si, avec la réalisation de la paroi anti-bruit, les courbes d'accès et de visibilité sont conformes aux normes en vigueur en matière de prévention des accidents, dès lors que le Service de la mobilité (SMo) et le Service des ponts et chaussées (SPC) n'examineraient pas spécifiquement ces questions. Dans ces circonstances, elle considère que le projet n'est pas suffisamment précis et doit être refusé.

5.2. La LMob, invoquée par la recourante, a remplacé dès le 1^{er} janvier 2023 l'ancienne loi fribourgeoise du 15 décembre 1967 sur les routes (aLR; RSF 741.1) désormais abrogée. 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.

5.3. En ce qui concerne plus particulièrement le grief sur les distances de la gravière aux limites, le SeCA constate, dans son préavis de synthèse du 17 mai 2023, qu'une gravière n'est pas un bâtiment de sorte que les règles des distances à la limite prévues à l'art. 132 LATeC ne sont pas applicables. Il ne s'agit pas non plus d'une construction au sens de l'art. 116 aLR. Il ressort au surplus du rapport technique du 14 juillet 2020 qu'une paroi de protection antibruit est prévue à 2 mètres du bord de la route afin de séparer visuellement l'exploitation de la route et assurer la sécurité des usagers. 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 aLR et reprise aux art. 138 et 139 LMob. Il en découle qu'aucune dérogation n'est nécessaire.

Au surplus, dans son préavis du 24 février 2021, la Commission des dangers naturels (CDN) estime qu'il existe un danger faible de chute de pierre 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.

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.

Le SMO considère, quant à lui, 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. 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 SPC, dont le préavis est intégré à celui du SMO, ont émis tous deux des préavis favorables sans formuler de remarques spécifiques.

Or, la recourante ne fait que se prévaloir que l'examen précité serait erroné, sans expliquer en quoi tel serait le cas. Elle se fonde avant tout sur des hypothèses qu'elle n'étaye aucunement et ne démontre pas en quoi son avis personnel devrait prévaloir sur celui des services spécialisés dans leur domaine de compétence. Ceux-ci ont disposé de l'ensemble des éléments nécessaires à l'examen du projet que la recourante a également pu ou aurait pu consulter. Rien au dossier ni dans l'argumentaire de la recourante ne tend à démontrer que les services spécialisés n'ont pas approuvé le projet en toute connaissance de cause. Vu les très nombreuses conditions posées, la Cour est d'avis que tout est mis en œuvre pour s'assurer de la sécurité des usagers de la route.

Mal fondés, les griefs de la recourante doivent donc être rejetés.

6.

La recourante se plaint ensuite de plusieurs griefs liés à la construction d'une paroi anti-bruit le long de la route cantonale et des nuisances engendrées par l'exploitation de la gravière.

6.1. Elle considère d'abord que les dispositions légales et réglementaires soumettaient la construction de la paroi anti-bruit à la procédure ordinaire de permis de construire et qu'il ne suffisait pas d'en faire une condition à l'octroi du permis d'exploiter la gravière. Elle estime ensuite que son incidence a été quelque peu relativisée dans les études qui ont été présentées aux services cantonaux. Elle considère que la pose de cette paroi va certainement provoquer une réverbération du bruit existant provenant de la zone industrielle en amont, mais aussi de celui des nouvelles activités de comblement de l'exploitation de la gravière, ainsi que du trafic supplémentaire induit par les camions. Elle estime que ces circonstances n'ont manifestement pas été intégrées dans les études techniques et pourraient en soit conduire à une non-conformité des exigences de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41). Selon elle, le préavis du SEn est donc incomplet et non concluant.

Elle conteste ensuite le point de vue préfectoral en matière de pollution atmosphérique. Elle considère qu'une étude plus complète des polluants atmosphériques aurait dû être faite pour déterminer l'existence ou non de dépassement des limites. Elle considère que le rapport d'impact sur l'environnement (RIE) est insatisfaisant à plus d'un titre et évite sciemment de faire une estimation chiffrée de l'augmentation des poussières dues au chantier. Elle estime donc que l'intimée n'a pas fourni l'ensemble des informations nécessaires pour ce faire. Selon elle, l'intimée devait apporter la preuve stricte du respect des valeurs limites et attend que ses remarques formulées dans son opposition soient prises en considération. Elle rappelle qu'elle est spécialisée dans la production d'éléments plastiques médicaux et que cet environnement particulier l'oblige à réaliser sa production dans un environnement contrôlé exempt de particules et de poussières. Elle craint que son système

de ventilation et de climatisation soit impacté. Elle se fonde sur une expertise privée (pièce n° 5 de son bordereau).

Elle relève enfin que, bien que pourtant largement étayée, son argumentation développée dans son opposition en lien avec l'existence de vibrations ou de sons solidiens n'a pas été discutée. Or, elle considère avoir apporté des arguments crédibles permettant de douter des conclusions du RIE. Selon elle, l'extraction des matériaux engendrera des vibrations dans le sol qui vont se propager aux alentours, en particulier aux fondations de son bâtiment. Elle estime que la source de ces vibrations est une réalité physique engendrée par l'exploitation de la gravière elle-même. Elle se réfère là aussi aux explications fournies dans une autre expertise privée (pièce n° 6).

6.2. En l'occurrence, la recourante perd d'abord de vue que le permis tel qu'approuvé intègre la construction d'une paroi anti-bruit. Le projet a été examiné en procédure ordinaire par les services cantonaux spécialisés. L'ensemble des pièces du dossier a pu être consulté durant la mise à l'enquête, y compris le rapport technique dans lequel la construction d'une paroi anti-bruit est mentionnée. La recourante s'est au demeurant largement exprimée sur les raisons pour lesquelles elle estime que le projet n'est pas conforme au droit de l'environnement et que les prescriptions en matière de protection contre le bruit ne sont pas respectées, ce qui sera examiné ci-dessous. Tant le SEn que le SeCA et la préfecture ont dument pris en compte l'ensemble de ces éléments, y compris la présence d'une paroi-antibruit, dans leurs préavis et décision. Dans ces circonstances, on comprend mal où la recourante veut en venir en plaidant qu'une telle paroi est soumise à la procédure ordinaire ni quel avantage pratique elle entend en tirer. On comprend bien qu'elle cherche par tous les moyens à s'opposer à l'exploitation de la gravière en tant que telle. Cela ne l'autorise toutefois pas à avancer des griefs manifestement mal fondés ou dont elle ne tire absolument aucun avantage, dans le seul but de remettre en cause le travail des autorités dans l'examen du dossier.

6.3. Au surplus, selon l'art. 10a de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modifications 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).

6.4. C'est le lieu également de rappeler que les résultats issus d'expertises privées sont considérés comme de simples allégués des parties (cf. ATF 142 II 355 consid. 6 et 141 IV 369 consid. 6). Il en découle que le tribunal les apprécie librement. L'appréciation des preuves est libre,

en ce sens qu'elle n'obéit pas à des règles de preuves légales, prescrivant à quelles conditions le juge devrait admettre que la preuve a abouti et quelle valeur probante il devrait reconnaître aux différents moyens de preuve les uns par rapport aux autres (cf. arrêt TF 5A.12/2006 du 23 août 2006 consid. 2.3).

En l'occurrence, les documents produits par la recourante qu'elle nomme "expertises privées" constituent bien plus un plaidoyer en sa faveur qu'une véritable expertise. Il faut relever que ces documents sont rédigés sur son papier à entête et qu'elle en est ainsi elle-même l'auteur. Elles sont au demeurant très succinctes (moins de deux pages), ne font qu'exposer son opinion, n'avancent aucun élément probant et ne formulent aucune réelle conclusion fondée sur une méthode scientifique. En d'autres termes, elles n'ont valeur que de simples allégués et ne sauraient aucunement remettre en cause les avis émis par les services spécialisés en matière de protection de l'environnement, dotés du personnel formé en la matière, ce d'autant plus que la recourante avance elle-même que son domaine de spécialisation se limite à la production d'éléments plastiques médicaux.

6.5. Cela étant, il faut bien relever que l'ensemble des allégués de la recourante était connu du SEn lorsqu'il a émis son préavis et que rien au dossier n'indique que les griefs formulés par la recourante à l'appui de son opposition n'aient pas dument été pris en compte. 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 OPB 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 de la recourante, 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.

6.6. Dans ces circonstances, on ne voit pas que les griefs de la recourante 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. La recourante qui n'exprime que des inquiétudes n'explique 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. L'ensemble de l'argumentaire de la recourante repose quant à lui sur des suppositions dont elle prétend toutefois tirer des certitudes. Elle semble 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. A cet effet, la recourante perd notamment de vue que le fait que ces mesures, et notamment l'installation d'une paroi anti-bruit, constituent des conditions au permis lui sont largement favorables. Lorsque l'Etat impose des conditions à l'octroi du permis, le constructeur n'a d'autre choix que de s'y conformer. S'il ne s'exécute pas ou que les mesures ne sont pas respectées, alors il peut se voir contraindre de rétablir un état conforme au droit, soit au permis. Vu ce qui précède, la Cour estime que l'examen du RIE tient ainsi dument compte des inquiétudes de la recourante et que de vaines critiques générales, basées sur des suppositions, 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.

7.

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 105). La requête d'effet suspensif de la recourante est ainsi sans objet (602 2023 106).

8.

8.1. Il appartient à la recourante qui succombe de supporter 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 29 septembre 2023. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie à la recourante.

8.2. 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 8 pages, la Cour estime qu'une indemnité de CHF 2'500.-, correspondant à 10 heures à CHF 250.-, se justifie en particulier dans la mesure où le mandataire représente également l'intimée dans une procédure parallèle portant sur le même projet (602 2023 104) et que les frais de la prise de connaissance générale du dossier n'ont pas à être facturés deux fois. Il faut encore y ajouter un supplément de CHF 202.50 pour la TVA de 8.1%, les opérations effectuées par le mandataire concerné l'ayant été en 2024. Une indemnité de CHF 2'702.50 est ainsi allouée à titre d'indemnité de partie à l'intimée et mise à la charge de la recourante.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours (602 2023 105) est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
- II. La requête d'effet suspensif (602 2023 106) est sans objet et rayée du rôle.
- III. Des frais de procédure, d'un montant de CHF 4'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà prestée.
- IV. Un montant de CHF 2'702.50 (dont CHF 202.50 de TVA au taux de 8.1 %) est alloué à l'intimée, à verser à Me Christophe Claude Maillard. Il est mis à la charge de la recourante.
- 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