



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Chardonnens Jean-Daniel / Zadory Michel  
**Installation de biogaz, interprétation des lois et règles du jeu**

2021-CE-56

### I. Question

Après 7 ans de procédure et des investissements énormes, la construction d'une installation de biogaz, à Franex, par un agriculteur d'Estavayer, n'a toujours pas abouti et pourrait ne jamais voir le jour. Cette installation qui devait regrouper les engrais de ferme de 7 exploitations, toutes situées dans un périmètre de 5 km, avait pourtant reçu toutes les autorisations cantonales nécessaires.

Sans revenir sur les détails de l'arrêté, les juges de Mon-Repos considèrent qu'une planification est nécessaire. La capacité de l'installation est 4 fois supérieure de la limite de l'étude de l'impact environnementale, que celle-ci est située à 50 mètres d'une zone de protection des eaux, qu'elle est proche d'un hameau classé et que la question du bruit et de l'odeur doit se poser. Pourtant, ce projet écologique a passé tous les filtres des services cantonaux, y compris celui de l'environnement. Par conséquent, il est tout de même étonnant que le Tribunal fédéral trouve matière à recaler un projet au demeurant semblable à d'autres réalisations dans notre canton et ailleurs en Suisse. L'interprétation des lois et les règles du jeu semblent différentes que par le passé et auraient changé en cours de procédure, puisque les juges fédéraux n'arrivent pas à la même conclusion que nos instances cantonales.

La notion de développement durable est dorénavant acquise par tous, mais lorsqu'il y a des nuisances potentielles, la durabilité n'est plus primordiale. On le constate pour les installations de biogaz mais aussi pour les installations d'éoliennes. Pourtant, si nous voulons atteindre les objectifs ambitieux qui sont fixés, il faut utiliser toutes les solutions ou possibilités qui nous sont offertes dans le respect des droits de tous. Il appartient aux politiques de légiférer de façon plus claire et précise afin que les interprétations ou les jugements ne bloquent pas toutes les initiatives. Une meilleure clarification permettrait également aux exploitants de connaître la faisabilité d'un projet avant d'investir des sommes considérables, en l'occurrence à fonds perdu. Avec toutes ces entraves juridiques et les procédures sans fin on décourage les agriculteurs à investir pour l'écologie ; il y a pourtant là un potentiel non négligeable.

Au vu de ce qui précède, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Est-ce que la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions a sous-estimé l'importance de cette installation de biogaz ?
2. Quelle est la position du Conseil d'Etat face à l'arrêté du TF ?
3. Est-ce que le Conseil d'Etat va intervenir auprès de la Confédération afin de clarifier les règles du jeu ?
4. Quel est le potentiel du biogaz dans le canton de Fribourg ?
5. Quelle est la vision d'ensemble de la politique énergétique renouvelable du Conseil d'Etat ?

6. Combien d'exploitations agricoles ont demandé et obtenu des permis de construire pour des installations de biogaz ces cinq dernières années et, combien ont été recalées pendant cette même période dans notre canton ?

*8 février 2021*

## **II. Réponse du Conseil d'Etat**

En application des buts et principes de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), la jurisprudence prévoit que les installations et constructions qui ne sont pas conformes à l'affectation de la zone agricole (régies par les art. 24 ss LAT), c'est-à-dire non nécessaires à l'exploitation agricole, doivent faire l'objet d'une planification lorsque leur incidence sur l'aménagement local et l'environnement est importante. Il s'agit ainsi de garantir que la pesée des intérêts intervienne dans le cadre d'une procédure de planification assurant la participation de la population (art. 4 LAT) et la protection juridique des intéressés. C'est la raison pour laquelle des installations de grande ampleur destinées aux activités sportives (p. ex. terrains de golf, centre équestre), les installations de gestion des déchets ou encore les gravières doivent être prévues dans des zones spéciales au sens de l'article 18 al. 1 LAT. Dans la mesure où ces projets sont planifiés hors de la zone à bâtir, leur implantation à l'endroit prévu en zone agricole doit être considérée comme étant imposée par leur destination et répondre à un besoin dûment justifié. La nécessité d'une étude d'impact sur l'environnement est un des critères que retient la jurisprudence pour imposer une obligation de planifier.

Conformément aux articles 16a ss LAT et 34 ss de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1), sont considérées comme conformes à la zone agricole les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et à l'horticulture productrice et qui sont donc liées aux besoins des agriculteurs et agricultrices. En particulier, les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation. Les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne servent qu'à l'usage autorisé. L'article 34a OAT définit les critères qui doivent être remplis pour qu'une autorisation de construire puisse être délivrée. Les installations de biogaz considérées comme conformes à l'affectation de la zone sont donc soumises à ces dispositions légales directement applicables.

Comme l'a constaté le Tribunal fédéral dans son arrêt du 20 janvier 2021 (1C\_164/2019), les articles 16a ss LAT et 34 ss OAT ne prévoient pas d'obligation de planifier pour des constructions et installations conformes à l'affectation de la zone, à l'exception de celles prévues pour des activités qui dépassent le cadre du développement interne (garde d'animaux de rente, culture maraîchère et horticulture productrice) au sens de l'article 16a al. 3 LAT et 38 OAT et qui, dans le canton de Fribourg, nécessitent la planification d'un périmètre d'agriculture diversifiée impliquant une modification du plan d'aménagement local. Cette absence générale d'obligation de planifier des ouvrages conformes à l'affectation de la zone a toutefois été relativisée par une jurisprudence fédérale (Arrêt du 27 octobre 2020, 1C\_321/2019) à laquelle se réfère le Tribunal fédéral dans l'arrêt en question. La Haute cour avait ainsi considéré qu'une installation de biogaz, malgré sa conformité à l'affectation de la zone agricole, était soumise à une obligation de planifier si ses effets sur le territoire étaient tels qu'ils ne pouvaient être correctement appréhendés que dans le cadre

d'une procédure de planification. Le Tribunal fédéral avait néanmoins précisé dans cette décision que les critères développés par la jurisprudence visant à déterminer si un projet non conforme à l'affectation de la zone était soumis à une obligation de planifier, devaient être appliqués avec prudence dans le cas d'une installation de biogaz, compte tenu notamment de la volonté du législateur fédéral d'autoriser ces installations en zone agricole (art. 16a al. 1<sup>bis</sup> LAT), les critères législatifs et réglementaires étant à cet égard particulièrement détaillés.

Cela étant dit, le Tribunal cantonal n'a jamais exigé dans sa jurisprudence que les constructions et installations qui étaient considérées comme étant conformes à l'affectation de la zone agricole devaient faire l'objet d'une planification, même lorsqu'elles étaient soumises à une étude d'impact sur l'environnement (à l'exception des projets nécessitant la délimitation d'un périmètre d'agriculture diversifiée, comme relevé ci-avant). Par conséquent, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) n'avait aucune raison de traiter le dossier en question d'une autre manière que celle qu'elle avait suivie pour des projets d'importance similaire ni, par conséquent, d'exiger que le projet litigieux fasse l'objet d'une planification.

Le Conseil d'Etat souligne que la jurisprudence du Tribunal fédéral pose a priori un problème de cohérence par rapport au système voulu par le législateur fédéral qui ne prévoit expressément une obligation de planifier les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole que dans le cas des projets dépassant le cadre du développement interne et non pas pour les installations destinées à la production d'énergie destinée à la biomasse. Une obligation de planifier telle que le prévoit la jurisprudence fédérale ne semble pouvoir être réalisée que par le biais de l'article 18 al. 1 LAT, c'est-à-dire par la délimitation d'une zone spéciale qui répond, comme on l'a vu plus haut, à des critères restrictifs développés par la jurisprudence en relation avec des ouvrages qui ne sont pas nécessaires à l'agriculture. Se pose dès lors la question de savoir sur la base de quels critères les zones destinées à la production d'énergie à partir de la biomasse peuvent être planifiées en dehors de la zone à bâtir, que les projets émanent des exploitants agricoles ou d'autres entreprises sans lien avec l'agriculture. Cette question doit être examinée avec une attention toute particulière dans la mesure où la planification de telles installations en continuité du tissu bâti, plus spécifiquement sous l'angle des nuisances potentielles qu'elles génèrent, est susceptible de se heurter à de nombreux obstacles, en particulier l'opposition des voisins résidant à proximité.

Dans le contexte évoqué ci-dessus, le Conseil d'Etat partage tout à fait les préoccupations que les députés expriment dans leur intervention, compte tenu de l'importance que revêt pour la politique énergétique du canton la possibilité de pouvoir utiliser efficacement les ressources afin de substituer des énergies fossiles par des énergies renouvelables. Il est ainsi primordial que les projets d'installations de biogaz, lesquelles peuvent participer en outre à la réduction des émissions d'ammoniac et de gaz à effet de serre résultant de l'activité des exploitants agricoles, puissent se réaliser. Le Conseil d'Etat reconnaît à cet égard la nécessité de clarifier le contexte légal afin d'éviter que des projets importants pour le canton échouent après avoir suivi toutes les étapes requises en vue de l'octroi d'un permis de construire. Cela étant dit, il souligne dans la mesure où les constructions et installations érigées dans la zone agricole sont exclusivement régies par les dispositions de la LAT et l'OAT, qu'une clarification des règles du jeu par le biais d'une modification législative ne peut se faire qu'au niveau fédéral.

Il convient de relever à cet égard que la Conseillère aux Etats Gapany a déposé, après un échange de vues avec la DAEC et en tenant compte des réflexions de cette dernière, un postulat qui vient d'être accepté et ainsi transmis au Conseil fédéral. Cet instrument parlementaire demande un rapport au Conseil fédéral sur les possibilités offertes par la législation sur la protection de

l'environnement et celle sur l'aménagement du territoire d'encourager le développement des installations de gestion des déchets et productrice d'énergie. Il se peut donc que des explications soient fournies prochainement au niveau fédéral.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées.

*1. Est-ce que la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions a sous-estimé l'importance de cette installation de biogaz ?*

Compte tenu de la jurisprudence constante rendue par le Tribunal cantonal qui n'a jusqu'alors jamais exigé qu'une construction ou installation conforme à l'affectation de la zone agricole, même soumise à étude d'impact sur l'environnement, fasse l'objet d'une planification (à l'exception du cas de l'art. 16a al. 3 LAT), il est manifeste que la DAEC n'a pas sous-estimé l'importance du projet. Elle l'examiné avec tout le soin nécessaire, en se conformant à la teneur des dispositions de la LAT et de l'OAT et à l'ensemble des exigences qui en découlent.

*2. Quelle est la position du Conseil d'Etat face à l'arrêté du Tribunal fédéral ?*

S'il reconnaît sur le principe que la planification est l'outil approprié pour tenir compte de l'impact des installations de grande ampleur sur le territoire et l'environnement, le Conseil d'Etat s'interroge néanmoins sur la cohérence de la jurisprudence du Tribunal fédéral par rapport à la teneur des dispositions de la LAT et de l'OAT et des critères à remplir pour justifier la création de zones spéciales au sens de l'article 18 LAT. C'est cette interrogation qui a été à l'origine du postulat Gapany mentionné plus haut, dont le but est notamment de clarifier les conditions légales et d'assurer ainsi la sécurité du droit pour les installations de recyclage qui contribuent au développement d'une économie circulaire voulu tant par le Conseil fédéral que par le Conseil d'Etat.

*3. Est-ce que le Conseil d'Etat va intervenir auprès de la Confédération afin de clarifier les règles du jeu ?*

Dans la mesure où l'Office fédéral du développement territorial avait lui aussi soutenu dans sa détermination sur le recours déposé devant le Tribunal fédéral qu'une installation d'une telle ampleur devrait être soumise à l'obligation de planifier, la DAEC s'est adressée à cet Office afin qu'il lui fasse part de son évaluation de la portée de l'arrêt du Tribunal fédéral et lui fournisse des éclaircissements par rapport aux implications concrètes de cette jurisprudence pour la justification des projets destinés à la production d'énergie à partir de la biomasse dont l'implantation est prévue hors de la zone à bâtir.

*4. Quel est le potentiel du biogaz dans le canton de Fribourg ?*

Dans le cadre de l'élaboration du plan sectoriel de l'énergie, document publié en juillet 2017, le Service de l'énergie a défini les catégories de biomasses, dont le bois, la biomasse agricole et les déchets biogènes, pouvant être utilisées à des fins énergétiques, ainsi que les multiples procédés permettant une valorisation énergétique.

Il ressort également que la biomasse agricole et la part des déchets biogènes passent en général par un processus de fermentation pour être transformés en biogaz (méthanisation). Le biogaz ainsi produit est ensuite le plus souvent utilisé dans le but de produire du courant et de la chaleur par le biais d'installations de cogénération (couplages chaleur-force).

Le potentiel de biogaz encore valorisable (électricité + chaleur) à partir des principales ressources disponibles dans le canton est le suivant :

> Déchets agricoles	240 GWh	(90 GWh électricité, 150 GWh chaleur)
> Substrat non agricole	20 GWh	(8 GWh électricité, 12 GWh chaleur)
> Boues de STEP	34 GWh	(12 GWh électricité, 22 GWh chaleur)

Au regard des besoins en électricité du canton, le potentiel de valorisation du biogaz représente environ 6 % de la consommation totale actuelle. Il se situe à environ 1 % s'agissant de la chaleur. Néanmoins, considérant également l'objectif d'une réduction globale de la consommation d'énergie, la quote-part du biogaz dans le mix énergétique devrait être plus importante à terme et pourrait théoriquement couvrir entre 10 % et 15 % des besoins énergétiques du canton.

*5. Quelle est la vision d'ensemble de la politique énergétique renouvelable du Conseil d'Etat ?*

L'utilisation efficace des ressources et la substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables représentent les deux priorités de la politique énergétique du canton, mais également celles du peuple suisse qui a adopté la stratégie énergétique 2050 de la Confédération en votation du 21 mai 2017.

Pour atteindre les objectifs qui ont été fixés notamment en matière d'énergies renouvelables, le Conseil d'Etat entend développer toutes les ressources disponibles sur le territoire du canton, en considérant bien entendu les spécificités par régions. Par exemple, certaines régions ont plus de potentiel que d'autres pour produire de l'électricité au moyen de ressources hydrauliques, éoliennes, solaires, géothermiques ou par la biomasse. Il sera primordial d'éviter de mettre en concurrence les différentes ressources et de respecter les exigences environnementales, car ce ne sera qu'avec leurs complémentarités que la sécurité d'approvisionnement du pays pourra être atteinte.

*6. Combien d'exploitations agricoles ont demandé et obtenu des permis de construire pour des installations de biogaz ces cinq dernières années et, combien ont été recalées pendant cette même période dans notre canton ?*

Au cours de ces cinq dernières années, six autres demandes de permis de construire ont été déposées pour des installations de biogaz, à savoir trois dans le district de la Singine (communes de Schmitten, St. Antoni, St. Ursen), deux dans celui du Lac (communes de Gurmels et de Courtepin, secteur Barberêche) et une dans le district de la Sarine (commune de La Sonnaz).

Des permis de construire ont été octroyés pour les projets situés sur les communes de Schmitten, St. Antoni et Gurmels. Le permis de construire obtenu pour le projet prévu sur la commune de Courtepin a été annulé par décision du Tribunal cantonal (ATC du 20 janvier 2020, dossier 602 2017 100 à 106 et 111), essentiellement pour des motifs liés à la protection des biens culturels, et fait actuellement l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. Le traitement des deux autres demandes est en suspens.

*20 avril 2021*