

Décision du Conseil communal de Belmont-Broye

Modification du plan d'aménagement (PAL) de Belmont-Broye, secteur Léchelles : mise en zone spéciale (selon l'art. 18 LAT) du site « ex-Carbura » pour permettre la réalisation d'un projet de centre de traitement des déchets et de valorisation des matières secondaires

Vu

- La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT);
- Le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA);
- La loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC);
- Le règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC);
- Le dossier de mise à l'enquête;
- L'opposition déposée le 29 mars 2025 par Bernhard Hugo, route d'Eissy 118, à 1564 Domdidier;
- L'ensemble des pièces du dossier,

Considérant

I. En fait

1. La société Immobilière Helvetia Environnement Holding SA (et ci-après IHEH) est propriétaire des parcelles 8757, 8894, 409b et 410b RF situées dans le secteur Léchelles de la commune de Belmont-Broye.
2. Le site est situé à proximité de la ligne de chemin de fer et de la route cantonale « Route de Fribourg » entre les localités de Grolley et de Léchelles. Il prend place dans une vaste clairière et est entouré par un massif boisé à l'Ouest, au Nord et à l'Est.
3. La société IHEH souhaite valoriser ce secteur pour y accueillir un centre de traitement des déchets et de valorisation des matières secondaires (qui sera exploitée par la société Sogetri). Le site accueillera également des activités de l'entreprise Transvoirie.
4. Un premier projet « Parc de Léchelles », ayant également pour but le développement d'un centre de tri, avait fait l'objet d'une demande de permis de construire et d'autorisation d'exploiter en 2017. Relevant certaines lacunes du dossier, la Préfecture de la Broye avait donné un délai au requérant pour compléter le dossier avant de suspendre la procédure jusqu'à nouvel avis.

5. Une modification de la demande de permis était ainsi prévue en 2019, ce en conformité avec la zone d'activités, et la réglementation y relative du RCU, qui figurait dans la version provisoire du PAL de Léchelles mis à l'enquête publique en 2018.
6. Cependant, dans le cadre de la procédure d'approbation partielle du PAL de Léchelles du 18 août 2021, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) n'a pas approuvé le maintien de la zone d'activités sur les articles 8734, 8757, et 8894 (partiel) RF. Elle a toutefois proposé à la Commune d'analyser la possibilité de créer une zone spéciale pour permettre le développement du projet.
7. Un nouveau projet a ainsi été élaboré et, après une première mise à l'enquête en novembre 2024, la modification du plan d'aménagement (PAL) de Belmont-Broye, secteur Léchelles, portant sur la mise en zone spéciale (selon l'art. 18 LAT) du site « ex-Carbura » pour permettre la réalisation d'un projet de centre de traitement des déchets et de valorisation des matières secondaires, a été mise à l'enquête dans la Feuille officielle du 7 mars 2025.
8. Simultanément ont été mises à l'enquête les demandes de permis de construire du projet de centre de traitement des déchets et de valorisation des matières secondaires ainsi que du projet d'assainissement et distribution d'eau potable (collecteur d'eaux usées, conduite d'eau potable et station de surpression).
9. Par courrier du 29 mars 2025, Bernhard Hugo a déposé une opposition à l'encontre de la modification du PAL. L'opposant invoque toute une série de motifs, parmi lesquels :
 - Ce site est à l'abandon depuis une vingtaine d'années. Après son démantèlement en 2007-2008, une renaturation de cette friche industrielle s'est faite de manière lente et naturelle et des écosystèmes successeurs s'y sont implantés, de sorte qu'elle a été récemment déclarée site d'importance cantonale pour certains batraciens;
 - L'implantation d'un centre de tri des déchets et de valorisation des matières secondaires à proximité immédiate du Puits-des-Baumes est, de ce fait, une incongruité qui ne doit être ni soutenue, ni validée par toute autorité en charge de son approbation;
 - L'absence de consultation et de débat public au profit d'un lobbyisme important auprès des autorités décisionnaires. L'intérêt public d'une entreprise, à développer son activité à risque sur ce site, a été systématiquement accompagné et servi par le Conseil communal de Belmont-Broye au détriment de l'intérêt général à la protection absolue d'une ressource vitale.
10. Une séance de conciliation a réuni les parties le 25 juin 2025, ce conformément aux art. 83 LATeC et 32 al. 2 ReLATeC, sans pour autant qu'il soit possible de trouver un compromis.
11. Par courrier du 30 juin 2025, Bernhard Hugo a déclaré maintenir son opposition, soulevant au passage divers vices de procédure.

II. En droit

A. Recevabilité

1. Déposée le 29 mars 2025, l'opposition l'a été dans le délai utile de 30 jours (art. 83 al. 1 LATeC).
2. 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.

L'art. 33 al. 3 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) impose aux cantons de reconnaître, sur le plan cantonal, la qualité pour recourir contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. Pour respecter cette exigence, le droit cantonal doit admettre au moins dans la même mesure la qualité pour former opposition (arrêt 1C_417/2018 du 13 décembre 2018 consid. 2; voir aussi cf. ATF 141 II 50 consid. 2.2). Celle-ci est reconnue en droit fribourgeois à quiconque est touché par les plans ou leur réglementation et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 84 al. 1 LATeC). Elle est définie de la même manière que la qualité pour recourir au sens de l'art. 76 al. 1 CPJA, laquelle suppose que le recourant se trouve dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation (cf. arrêt 1C_307/2024 du 15 janvier 2025 consid. 4.1). Ces exigences se recoupent avec celles qui découlent de l'art. 89 al. 1 LTF (cf. arrêts 1C_417/2018 du 13 décembre 2018 consid. 2 et 1C_343/2023 du 20 août 2024 consid. 3.1).

Pour satisfaire aux critères de recevabilité du recours au Tribunal fédéral prévus à l'art. 89 al. 1 LTF, la partie recourante doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Elle doit retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'elle est touchée dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée de manière à exclure l'action populaire (ATF 139 II 499 consid. 2.2; 137 II 30 consid. 2.2.3; arrêt 1C_337/2015 du 21 décembre 2015 consid. 5). Dans ces conditions, la partie recourante est également légitimée à se prévaloir de dispositions édictées dans l'intérêt général ou dans l'intérêt de tiers pour autant que ces normes soient susceptibles d'influencer sa situation de fait ou de droit (cf. arrêts 1C_334/2016 du 18 octobre 2016 consid. 4.1; 1C_56/2015 du 18 septembre 2015 consid. 4, publié in RDAF 2015 I p. 487; 1C_337/2015 du 21 décembre 2015 consid. 5); à défaut elle ne peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection (cf. ATF 139 II 499 consid. 2.2; 137 II 30 consid. 2.2.3; 133 II 249 consid. 1.3) et il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur le grief soulevé (cf. arrêts 1C_334/2016 précité consid. 4.1; 1C_337/2015 précité consid. 5; 1C_517/2013 du 5 novembre 2013 consid. 5.2).

Selon la jurisprudence, le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir. La distance entre bâtiments constitue ainsi un critère essentiel, la jurisprudence reconnaissant généralement la qualité pour agir lorsque l'opposant est situé, au maximum, à une centaine de mètres du projet litigieux (ATF 140 II 214 consid. 2.3; arrêt 1C_565/2012 du 23 janvier 2013 consid. 2.1 in SJ 2013 I 527).

Le critère de la distance n'est toutefois pas à lui seul déterminant; s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation ou la construction litigieuse sera à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée - atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ceux-ci peuvent avoir la qualité pour recourir (ATF 140 II 214 consid. 2.3; 136 II 281 consid. 2.3.1; arrêt 1C_27/2018 du 6 avril 2018 consid. 1.1).

En matière d'immissions matérielles, pour déterminer si le propriétaire voisin d'une installation litigieuse est particulièrement atteint, il convient d'examiner la nature et l'intensité du bruit provoqué par cette installation ainsi que le niveau des nuisances existantes. Il ne suffit pas d'invoquer un quelconque bruit supplémentaire pour avoir la qualité pour recourir. L'augmentation des nuisances doit être nettement perceptible (ATF 140 II 214 consid. 2.3; 136 II 281 consid. 2.3.2; 120 Ib 379 consid. 4c; 113 Ib 225 consid. 1c; arrêt 1C_164/2019 du 20 janvier 2021 consid. 1).

Tel pourrait ainsi être le cas, par exemple, des riverains d'une route d'accès à un projet de construction, pour autant que l'augmentation des nuisances soit nettement perceptible. La Haute Cour a ainsi estimé, dans le cas d'espèce, que le trafic poids lourds supplémentaire modifiait la composition du trafic à tel point qu'il était nettement perceptible, même si, d'un point de vue purement arithmétique, l'élévation du niveau de bruit était inférieure à 1 dB(A) (ATF 136 II 281 consid. 2.5.4).

Développée dans le domaine du droit des constructions, cette jurisprudence s'applique également dans le cadre de la contestation d'une planification communale générale. En effet, pareille opération reviendrait à permettre à la partie recourante de faire revoir l'intégralité d'une planification communale, même sans lien aucun avec sa parcelle et l'affectation de celle-ci. Or on ne saurait exiger de l'autorité judiciaire de recours un contrôle d'office de l'intégralité d'une planification, ni qu'elle fasse l'examen du respect de l'ensemble des dispositions légales applicables dans ce cadre lorsqu'il n'est pas manifeste qu'un problème pourrait concerner les intérêts de la partie recourante. Le juge ne saurait en effet fonctionner comme autorité de surveillance du planificateur (arrêts 1C_604/2022 du 26 septembre 2024 consid. 2.1; 1C_431/2017 du 11 mars 2019 consid. 7.1; 1C_426/2017 du 11 mars 2019 consid. 5.2).

Alors que dans son opposition, Bernhard Hugo ne dit pas en quoi il est directement touché par les modifications mises à l'enquête, il invoque, dans son courrier du 30 juin 2025, le fait que la question de la qualité de l'eau (indépendamment de la distance du captage) est une question suffisamment importante pour être considérée comme un intérêt digne de protection.

Il n'en demeure pas moins que les griefs soulevés par Bernhard Hugo portent essentiellement sur des dispositions édictées dans l'intérêt général ou dans l'intérêt de tiers, sans pour autant que l'opposant ne soit en mesure d'apporter la démonstration que ces normes sont susceptibles d'influencer sa situation de fait ou de droit. Il ne saurait dès lors se prévaloir d'un intérêt digne de protection. Il ne saurait non plus remettre en cause la planification communale sans établir de lien entre les modifications prévues et son

bien-fonds, dès lors que l'on ne saurait exiger du juge qu'il fonctionne comme autorité de surveillance du planificateur.

On voit d'ailleurs mal comment Bernhard Hugo pourrait prétendre être particulièrement touché par le développement du site « ex-Carbura » dès lors que son habitation se situe à plus de 3 km à vol d'oiseau et qu'elle ne se situe sur aucun tronçon routier touché par le trafic généré par l'activité déployée.

Il s'avère ainsi que Bernhard Hugo n'est pas directement touché par les modifications et, par conséquent, n'a pas d'intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées. Cela étant, au vu du sort réservé à l'opposition, la question de la qualité pour agir de Bernhard Hugo peut être laissée ouverte.

B. Grievs

3. L'opposant développe, sur une quarantaine de pages, les raisons pour lesquelles il considère que ce projet ne devrait pas voir le jour.

Sans pour autant apporter d'éléments réellement probants, l'opposant remet en question les points traités dans le rapport de conformité 47 OAT et le rapport d'impact sur l'environnement (RIE) avec, pour crédo, que le centre de tri des déchets serait, à l'endroit où il est prévu, une menace directe et durable sur l'eau qui est fournie par la commune et serait ainsi dans un voisinage incompatible avec le captage du Puits-des-Baumes.

La Commune est particulièrement sensible aux questions soulevées par l'opposant dès lors qu'elle se doit, avant toute autre préoccupation, de veiller à la santé de ses habitants. Elle ne saurait ainsi favoriser un projet économique sans un dossier suffisamment bien étayé et offrant toutes les garanties nécessaires.

Ce dossier a ainsi été élaboré par des bureaux spécialisés, en étroite collaboration avec les Services de l'Etat, qui ont pu ainsi apporter leur expertise et veiller au strict respect du cadre légal et réglementaire.

Les doutes émis par l'opposant ne sauraient ainsi l'emporter sur l'expertise des bureaux spécialisés et des Services de l'Etat.

Cela étant, pour autant qu'il soit possible de synthétiser les griefs soulevés par l'opposant, il convient de traiter des différentes questions soulevées par l'opposant.

4. L'opposant remet d'abord en cause les justifications de la zone spéciale selon le rapport 47 OAT. Il estime notamment que le fait que cette zone ait fait l'objet, par le passé, d'une activité industrielle ne suffit pas à l'imposer comme candidate après une longue période d'abandon.

- 4.1. Le fait que ce site soit resté inactif depuis plus de quinze ans ne saurait, à lui seul, modifier son affectation. Aucune planification en vigueur (cantonale, régionale ou communale) ne prévoit d'ailleurs la création d'une nouvelle zone paysagère à cet endroit. Certes, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a refusé d'approuver le maintien en zone d'activités des art.

8757, 8734 (partiel) et 8894 (partiel) RF. Ce refus ne saurait toutefois être compris comme un dézonage de ces parcelles, respectivement un retour en zone agricole.

Aussi, en vertu de son autonomie communale et de ses compétences en matière d'aménagement communal (art. 34 al. 1 LATeC), la commune de Belmont-Broye restait libre de proposer une autre mesure (cf. notamment arrêt TC FR 602 2022 61&62 du 23 août 2022, consid. 4.2), ce qu'elle a fait en proposant, comme le suggérait la Direction, la création d'une zone 18 LAT.

4.2. Conformément à l'art. 18 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation pour des projets de nature spéciale. Il s'agit notamment de projets qui ne se trouvent pas en continuité d'une zone à bâtir existante et qui sont donc souvent éloignés des centres villages. L'emplacement du projet doit en outre être imposé par sa destination.

Le rapport 47 OAT détaille, à son chapitre 3.2, les éléments qui justifient la création d'une zone spéciale. Il relève d'abord que le projet en question n'empiète pas sur une zone agricole exploitée, mais plutôt sur une friche industrielle. Le rapport traite également de la nécessité, pour les futures entreprises, d'exploiter le rail. Enfin, le rapport confirme que le périmètre de la zone spéciale correspond précisément à l'emprise de la demande de permis de construire, sans intégrer des surfaces « inutiles » ou prévues pour un développement ultérieur.

Le rapport démontre également l'existence d'un besoin concret et urgent, à savoir la nécessité de trouver très rapidement un nouveau site qui présente les mêmes caractéristiques que le site actuel, trop petit pour répondre aux exigences d'un marché grandissant. Enfin, il n'est pas contestable que le projet répond à un intérêt public prépondérant, à savoir de répondre aux enjeux de valorisation et de recyclage des déchets tout en contribuant à favoriser une économie circulaire.

Enfin, le rapport 47 OAT fait état des autres sites potentiels (p. 13 ss), tout en relevant les arguments pour lesquels ces sites n'étaient pas en mesure de répondre aux conditions.

4.3. S'agissant du site à batraciens, le rapport 47 OAT décrit de manière minutieuse, au chapitre 3.4, les mesures de compensation planifiées. Ces mesures ont été élaborées en collaboration avec le Service des forêts et de la nature (SFN), si bien qu'il y a lieu de considérer que les critiques formulées par l'opposant sont injustifiées.

5. L'opposant estime que l'implantation d'un centre de tri des déchets et de valorisation des matières secondaires à proximité immédiate du Puits-des-Baumes est, de ce fait, une incongruité qui ne doit être ni soutenue, ni validée par toute autorité en charge de son approbation.

Le concept de gestion des eaux du site fait l'objet d'une notice technique spécifique jointe au dossier.

Au moment de la mise en exploitation du site, le raccordement au réseau d'eaux usées de la commune de Belmont-Broye, secteur Léchelles sera effectif. Un projet a été réalisé par la commune et fait l'objet d'une procédure parallèle coordonnée.

Étant donné que le déversement direct dans le cours d'eau (Ruisseau des Baumes) des eaux pluviales du site n'est pas admissible sans mesure de rétention (voir sous-section 6.3.2 ci-après), il a été prévu d'utiliser la citerne de 1'200 m³ (2 cuves de 600 m³ chacune) existante sise sous le bâtiment existant pour effectuer de la rétention avant la restitution dans le cours d'eau.

De plus, les eaux claires seront en partie pompées depuis le bassin de rétention vers des citernes enterrées pour être réutilisées comme eaux de process (lavage et brumisation).

Il est à préciser que tous les ouvrages conçus (bassins et dépotoirs) seront entretenus et vidangés périodiquement par une entreprise spécialisée sur la base d'un contrat.

Dès lors que cette question a été dument traitée dans le RIE et que les doutes émis par l'opposant ne sauraient l'emporter sur l'avis d'experts reconnus, ce grief doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

6. L'opposant relève également toute une série d'interrogations issues d'une lecture critique de l'Étude Locale de Risque (ELR) et du Rapport d'impact sur l'environnement (RIE).

Si les interrogations de l'opposant sont légitimes, les différentes études et rapports versés au dossier répondent aux exigences légales et réglementaires. Le dossier a ainsi été jugé complet et suffisant, si bien qu'il n'y a pas lieu d'y apporter des compléments.

7. L'opposant invoque encore une absence de consultation et de débat public au profit d'un lobbyisme important auprès des autorités décisionnaires. Il estime que l'intérêt public d'une entreprise, à développer son activité à risque sur ce site, a été systématiquement accompagné et servi par le Conseil communal de Belmont-Broye au détriment de l'intérêt général à la protection absolue d'une ressource vitale.

La création d'une zone spéciale découle de la décision d'approbation du 18 août 2021 de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) du plan d'aménagement local (PAL) de la commune de Belmont-Broye, invitant celle-ci à examiner la possibilité d'affecter ces terrains en zone spéciale.

Dès lors que l'aménagement du territoire relève de la compétence du conseil communal, il appartenait au Conseil communal de Belmont-Broye d'examiner cette possibilité, ce qu'il a fait en toute impartialité et en toute objectivité.

Le fait que l'opposant estime que ce choix n'est pas judicieux ne saurait être relevant.

8. Pour le reste, les réponses aux arguments invoqués par l'opposant figurent dans le dossier et plus particulièrement dans le rapport de conformité 47 OAT et le rapport d'impact sur l'environnement, auquel le Conseil communal se réfère pleinement.

Ces arguments, dont le fondement repose essentiellement sur les doutes et les interrogations de l'opposant, ne saurait dès lors faire l'objet d'une nouvelle discussion. Ils doivent ainsi être rejetés, dans la mesure où ils sont recevables.

Par ces motifs décide

1. L'opposition déposée le 29 mars 2025 par Bernhard Hugo est rejetée, dans la mesure où elle est recevable.

La modification du PAL de la commune de Belmont-Broye est adoptée et le dossier transmis à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement pour approbation.

2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
3. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement dans les 30 jours dès sa notification.

Au nom du Conseil communal :

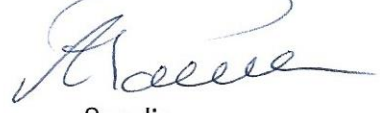
Thierry Piccand



Administrateur communal



Albert Pauchard



Syndic

Domdidier, le 13 octobre 2025