

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 164/2019

Arrêt du 20 janvier 2021

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président
Chaix et Merz.
Greffière : Mme Arn.

Participants à la procédure

A._____,
recourant,

contre

B.B._____ et B.C._____,
tous les deux représentés par Me Anna Noël, avocate,
intimés,

Commune d'Estavayer-le-Lac, rue de l'Hôtel de Ville 11, case postale 623, 1470 Estavayer-le-Lac,
Préfecture du district de la Broye,
Le Château, case postale 821, 1470 Estavayer-le-Lac,
Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'Etat de Fribourg,
rue des Chanoines 17, 1700 Fribourg.

Objet
construction hors zone à bâtir,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'Etat
de Fribourg, Ile Cour administrative, du 8 février 2019
(602 17 157, 602 2018 2).

Faits :

A.
B.B._____ et B.C._____ ont déposé une demande de permis de construire une installation de biogaz agricole sur la parcelle n° 754 du registre foncier de la commune d'Estavayer-le-Lac, secteur Murist, sise en zone agricole. Selon le rapport d'impact sur l'environnement (RIE) produit le 5 janvier 2015 par l'Institut agricole de Grangeneuve, modifié le 11 juin 2015, le projet consiste en une installation de méthanisation traitant les engrais de ferme de sept exploitations agricoles et des co-substrats issus des entreprises régionales. Le gisement comprend 20'250 tonnes l'an d'engrais de ferme et 2'000 tonnes l'an de co-substrats. Sur les 22'250 tonnes de substrats qui seront digérés par l'installation, 2'000 tonnes viennent de l'exploitation elle-même. L'installation utilise une technologie de digestion infiniment mélangée par voie liquide. Le biogaz sera valorisé par cogénération et permettra de produire 1.7 GWh él /an d'électricité et 1.7 GWh th /an de chaleur. Le courant sera injecté dans le réseau, couvrant les besoins de 380 ménages. Le projet en question, d'une emprise au sol de 3'900 m², comporte notamment une place de réception, ainsi que trois fosses partiellement enterrées.

Soumis à l'enquête publique le 16 janvier 2015, le projet a suscité l'opposition de A._____ notamment. Le RIE a été modifié le 11 juin 2015, à la suite de divers préavis de services spécialisés. Le 17 août 2015, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg (DAEC) a accordé l'autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir et, le 27 août 2015, le Préfet du district de la Broye (ci-après: le Préfet) a délivré le permis de construire et rejeté l'opposition de A._____. Par arrêt du 3 novembre 2016, la Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg a admis le recours de A._____; elle a invité les

instances précédentes à examiner la question de la valorisation des rejets de chaleur, celle de la viabilité de l'entreprise agricole et de la manière dont le financement de l'installation de biogaz était assuré, ainsi que celle de la charge de trafic. Les intimés ont déposé des compléments au RIE.

B.

Le 6 novembre 2017, sur la base des préavis complémentaires positifs des services spécialisés, notamment celui du Service de l'énergie (SdE; 20 mars 2017 et 12 octobre 2017), du Service de l'environnement (SEn; 21 mars 2017), de la Commission des dangers naturels (CDN; 7 avril 2017), du Service de la mobilité (SMo; 19 octobre 2017) et du Service de l'agriculture (SAgr; 6 octobre 2017), la DAEC a accordé l'autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir. Elle a constaté que toutes les conditions des art. 16a al. 1bis LAT et 34a de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT, RS 700.1) pour admettre la conformité à la zone agricole de la nouvelle installation étaient remplies.

Par décision du 16 novembre 2017, le Préfet a accordé le permis de construire sollicité; le même jour, il a écarté les deux oppositions soulevées, dont celle de A._____.

C.

Statuant sur recours de A._____, le Tribunal cantonal a, par arrêt du 8 février 2019, confirmé les décisions préfectorales du 16 novembre 2017 et l'autorisation spéciale de la DAEC du 6 novembre 2017. Il a en substance considéré que toutes les exigences matérielles fixées à l'art. 16a LAT, 34a et 34 OAT étaient satisfaites et qu'il y avait dès lors lieu d'admettre que la nouvelle installation était conforme à la zone agricole.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal et de lui attribuer une indemnité de partie de 1'000 fr.

Le Préfet indique n'avoir rien à ajouter à sa décision et à l'arrêt cantonal. La Commune s'en remet à justice. Le Tribunal cantonal se réfère aux considérants de son arrêt et conclut au rejet du recours. Les intimés se déterminent et concluent à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. La DAEC se détermine et conclut au rejet du recours. Consulté, l'Office fédéral du développement territorial (ci-après: ARE) considère que le recours doit être admis, émettant des critiques à l'égard de l'arrêt attaqué s'agissant de la conformité du projet à la zone agricole ainsi que de la nécessité de procéder à une planification spéciale. Le recourant, les intimés et la DAEC se déterminent sur les observations de l'ARE. Les parties déposent d'ultimes déterminations.

Considérant en droit :

1.

Le recours est formé contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale, dans une cause de droit public. Il est recevable au regard des art. 82 let. a, 86 al. 1 let. d et 90 LTF.

La qualité pour recourir du recourant est en l'espèce contestée par les intimés. Conformément à l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

Selon la jurisprudence, le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir. Le critère de la distance n'est pas le 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 le voisin, même situé à une certaine distance, celui-ci peut avoir qualité pour recourir (ATF 140 II 214 consid. 2.3 p. 219; 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285 et les arrêts cités). Ainsi ont qualité pour recourir les riverains d'une route d'accès à un projet de construction si l'augmentation des nuisances induites par le trafic supplémentaire est nettement perceptible (cf. ATF 136 II 281 consid. 2.3.2 p. 285; 120 Ib 379 consid. 4c p. 387; 113 Ib 225 consid. 1c p. 228).

Selon les constatations de l'arrêt cantonal du 3 novembre 2016 qui s'est prononcé sur la qualité pour agir du recourant, la maison de ce dernier est située à environ 600 mètres de l'installation projetée, en bordure d'une route étroite desservant le hameau de Franex, totalement à l'écart du trafic automobile

et poids lourds. L'arrêt en question a également retenu que le recourant est essentiellement concerné par les trajets provenant de deux producteurs qui contribuent au projet à raison de 8'500 tonnes de lisier par an. Si les transports se faisaient avec des citernes de 20 tonnes (soit 850 trajets aller et retour [à vide où avec les digestats] par an) et qu'ils étaient regroupés une fois tous les 10 jours, comme envisagé par les intimés, il était vraisemblable, selon la cour cantonale, que le recourant devrait supporter le passage de 20 à 30 poids lourds devant sa maison, soit un véhicule toutes les 16 ou 24 minutes sur une journée de 8 heures. La cour cantonale a ajouté que si l'on retenait, comme l'avait fait le SEn et la DAEC (décision du 17 août 1015), une répartition du lisier par lots de 10 tonnes, on arrivait à la conclusion que 40 à 50 poids lourds pouvaient passer devant la maison du recourant tous les 10 jours, soit toutes les 10 à 12 minutes les jours topiques. Le caractère arbitraire de ces constatations n'a pas été allégué ni démontré par les intimés.

Ainsi, compte tenu de l'emplacement de sa maison en bordure d'une route étroite desservant le hameau de Franex, à l'écart du trafic automobile et poids lourd, le recourant apparaît spécialement atteint par la décision attaquée, en raison de l'augmentation clairement perceptible des nuisances résultant du trafic de véhicules lourds (10 ou 20 tonnes) induit par le projet litigieux les jours topiques, et il a un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification. Le fait que, dans leurs observations du 30 avril 2020, les intimés affirment à présent qu'ils procéderaient avec des citernes de 25 tonnes (et non plus de 10 ou 20 tonnes comme envisagé initialement) sur un ou deux jours tous les 10 jours ne permet pas de modifier cette appréciation.

Par conséquent, contrairement à ce que soutiennent les intimés, le recourant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité précédente, dispose de la qualité pour recourir en vertu de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité du recours sont réunies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF) sans être lié ni par les motifs de l'autorité précédente, ni par les moyens des parties; il peut donc admettre le recours en se fondant sur d'autres arguments que ceux invoqués par la partie recourante, comme il peut le rejeter en opérant une substitution de motifs (ATF 142 III 782 consid. 3 p. 783; 140 III 86 consid. 2 p. 89; arrêt 1C 485/2019 du 14 octobre 2020 consid. 2.3).

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), à moins que ceux-ci n'aient été établis de façon manifestement inexacte - c'est-à-dire arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 140 III 264 consid. 2.3 p. 266) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF. Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (cf. art. 97 al. 1 LTF; ATF 141 II 14 consid. 1.6 p. 24; 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62). Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 140 III 264 consid. 2.3 p. 266; 139 II 404 consid. 10.1 p. 445; 137 II 353 consid. 5.1 p. 356 et les arrêts cités).

3.

Dans des griefs d'ordre formel, le recourant se plaint d'une constatation manifestement inexacte des faits et d'une violation de son droit d'être entendu en tant que le RIE du 11 juin 2015 n'aurait pas été mis à l'enquête publique. Tels qu'ils sont formulés, il est pour le moins douteux que ces griefs satisfassent aux exigences de motivation découlant des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF (cf. ci-dessus consid. 2; cf. également ATF 143 IV 500 consid. 1.1 p. 503; 142 III 364 consid. 2.4 p. 368). Quoi qu'il en soit, ces questions peuvent demeurer indécises, vu l'issue qu'il convient de donner à la cause (consid. 5).

4.

Le recourant, à l'instar de l'ARE, remet en cause le principe de la subordination économique de l'installation à l'exploitation agricole (cf. art. 34a al. 3 OAT).

4.1.

4.1.1. A teneur de l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1); l'autorisation est délivrée si la construction ou

l'installation est conforme à l'affectation de la zone et le terrain est équipé (al. 2).

Selon l'art. 16a al. 1bis LAT, 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 serviront qu'à l'usage autorisé. Le Conseil fédéral a précisé à l'art. 34a OAT les exigences que doivent remplir ces constructions et installations.

Les constructions et les installations nécessaires à la production d'énergie au sens de l'art. 34a al. 1 OAT sont admissibles si les exigences de provenance du substrat énoncées à l'art. 34a al. 2 OAT sont respectées. Selon l'art. 34a al. 3 OAT, l'installation complète doit être subordonnée à l'exploitation agricole et contribuer à une utilisation efficace des énergies renouvelables. Enfin, l'art. 34a al. 4 OAT précise que les conditions énoncées à l'art. 34 al. 4 OAT doivent être remplies: l'autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (art. 34 al. 4 let. a OAT), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (art. 34 al. 4 let. b OAT), et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (art. 34 al. 4 let. c OAT).

L'art. 34a al. 3 OAT ne précise pas sur la base de quels critères la subordination à l'exploitation doit être appréciée. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que, pour remplir ce critère de la subordination au sens de l'art. 34a al. 3 OAT, la production d'énergie à partir de la biomasse doit être subordonnée à l'exploitation agricole également d'un point de vue économique. Cette condition n'est pas réalisée si le revenu de l'exploitation provient principalement de la production d'énergie ou si l'installation appartient à des entreprises externes qui l'ont financée (cf. arrêt 1C 416/2011 du 2 avril 2012 consid. 2.4; cf. également BÜHLMANN/KISSLING, Production d'énergie à partir de biomasse, in VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 4/2010, p. 6 ss).

4.2. L'ARE affirme, dans ses observations, qu'il semblerait que la production soit déjà partiellement voire totalement non tributaire du sol, à telle enseigne qu'en ajoutant une installation aussi importante que celle qui est prévue, il apparaît peu vraisemblable que l'installation demeure subordonnée à l'exploitation agricole conformément à l'art. 34a al. 3 OAT. Le recourant affirme, quant à lui, que les agriculteurs n'assureront pas le 51% du financement de l'installation, contrevenant ainsi à la directive fribourgeoise du 15 juillet 2009 selon laquelle " au minimum 51 % du capital nécessaire à l'investissement doit provenir de l'exploitation agricole ou être garanti par celle-ci ". L'ARE ajoute ensuite, en se référant aux art. 16a al. 1 LAT et 34 al. 4 let. a OAT, que la question de savoir si avec les constructions projetées du volume dépassant le nécessaire ne serait pas généré, n'a apparemment pas été examinée à satisfaction de droit (condition de la nécessité des constructions nouvelles projetées; cf. arrêt 1C 58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.3).

La question délicate de la subordination de l'installation à l'exploitation agricole peut en l'occurrence rester indécise dès lors que le recours doit de toute façon être admis pour un motif autre que ceux soulevés dans le recours (cf. consid. 5).

5.

L'ARE considère que, selon toute vraisemblance, l'installation litigieuse doit, indépendamment de son caractère conforme à la zone agricole, faire l'objet d'une planification en raison de sa capacité annuelle de 22'250 tonnes, soit plus de quatre fois supérieure à la limite annuelle de 5'000 tonnes prévue pour une étude d'impact sur l'environnement (EIE). Le recourant ne fait quant à lui pas valoir un tel grief.

5.1. Le droit fédéral exige que, lors de l'accomplissement de tâches d'aménagement, l'instrument de planification ou de décision adéquat soit utilisé (ATF 140 II 262 consid. 2.3.1 p. 266). Il prescrit ainsi une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure de planification. En effet, la voie d'une simple dérogation au sens des art. 23 LAT (zone à bâtir) ou 24 LAT (hors de la zone à bâtir) est alors inadéquate pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent. Le fait qu'un projet non conforme à la zone soit important au point d'être soumis à l'obligation d'aménager au sens de l'art. 2 LAT se déduit des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), du plan directeur cantonal (6 LAT) et de la portée du projet au regard des règles de procédure établies par la LAT (art. 4 et 33 LAT). L'obligation de planifier vise notamment à 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 (art. 33 LAT) (cf. ATF 129 II 63 consid. 2.1 p. 65; 124 II 252 consid. 3 p. 254 s.; 120 Ib 207 consid. 5 p. 212; cf. arrêts 1C 561/2016 du 14. novembre 2017 consid. 4; 1C 57/2011 du 17 octobre 2011 consid. 2.1).

En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de passer par la voie de la planification spéciale (cf. arrêts 1C 139/2017 du 6 février 2018 consid. 5; 1C 472/2014 du 24 avril 2015 consid. 5.1 ss; 1C 57/2011 du 17 octobre 2011 consid. 2.1). Ce constat a cependant été relativisé dans un arrêt 1C 892/2013 du 1er avril 2015 (cf. aussi arrêt 1C 321/2019 du 27 octobre 2020 consid. 2.5). Selon cette jurisprudence, il est ainsi envisageable qu'une installation, même conforme à l'affectation de la zone, ait une incidence telle sur le territoire qu'une planification soit nécessaire pour assurer une évaluation du projet à une échelle plus étendue - en particulier s'il s'agit d'une zone non constructible. Les critères permettant de déterminer si la planification s'impose ne peuvent toutefois pas être plus stricts que pour des constructions ou installations non conformes à l'affectation de la zone (arrêts précités 1C 892/2013 consid. 2.1, publié in RDAF 2015 I 453, et 1C 321/2019 consid. 2.5; cf. également arrêt 1C 221/2016 du 10 juillet 2017 consid. 4). Pour celles-ci, selon la jurisprudence, il peut y avoir obligation de planifier notamment lorsqu'elles

sont soumises à l'étude d'impact sur l'environnement, lorsqu'elles s'étendent sur une vaste surface (gravières, installations de gestion des déchets, centres sportifs, installations d'enneigement artificiel), ou lorsque, à l'instar d'une forte augmentation du trafic, elles ont des effets importants sur l'environnement (ATF 129 II 63 consid. 2.1 p. 65 s. et les réf. cit.; arrêt précité 1C 892/2013 consid. 2.1; arrêt 1C 405/2016 du 30 mai 2018 consid. 3 publié in DEP 2018 p. 537).

Dans un arrêt récent 1C 321/2019 du 27 octobre 2020, le Tribunal fédéral a considéré qu'une installation de biogaz, malgré sa conformité à l'affectation de la zone agricole, était soumise à une obligation de planification 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 a néanmoins précisé 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. 1bis LAT), les critères législatifs et réglementaires étant à cet égard particulièrement détaillés (art. 16a al. 1bis LAT et art. 34a OAT; cf. consid. 4.1.1 ci-dessus) (cf. arrêt précité 1C 321/2019 consid. 2.5). Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a considéré que l'installation de biogaz concernée devait être soumise à une procédure de planification compte tenu des éléments suivants: avec une biomasse maximale de 14'500 tonnes/an, cette installation, dépassait

nettement la valeur seuil déterminante (de 5'000 tonnes de substrat par an) pour une étude d'impact sur l'environnement (EIE); par ailleurs, les dimensions des divers bâtiments étaient importantes, en particulier une halle de 90 mètres de longueur sur 12 mètres de hauteur, et l'emprise au sol du projet s'élevait à environ 7'000 m²; en outre, l'ampleur de l'installation laissait supposer d'importantes immissions d'odeur et de bruit et, de plus, les conduites de chauffage à distance touchaient les eaux superficielles et traversaient une route cantonale. Enfin l'existence d'un projet annexe d'installation de géothermie plaiderait également en faveur d'une planification permettant un examen global de ces deux installations.

5.2. En l'espèce, il y a lieu d'examiner les différents aspects du projet litigieux pour déterminer s'il doit être soumis à une procédure de planification.

Tout d'abord, selon la jurisprudence précitée, l'obligation de soumettre une construction ou une installation à une EIE constitue un indice en faveur de la nécessité d'une planification (cf. ATF 124 II 252 consid. 3 p. 255; 119 Ib 439 consid. 4b p. 441; cf. arrêts précités 1C 321/2019 consid. 2.6 et 1C 561/2016 consid. 4.2). Or, dans le cas d'espèce, l'installation projetée a une capacité de traitement de 22'250 tonnes de substrat (substance fraîche) par an, soit une capacité plus de quatre fois supérieure à la limite annuelle de 5'000 tonnes définie pour l'EIE (cf. art. 1 et n° 21.2a de l'annexe de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement [OEIE; 814.011]). Le projet litigieux dépasse ainsi très largement la valeur seuil déterminante en matière d'EIE. Par ailleurs, les dimensions de l'installation projetée sont importantes. Le bâtiment servant de place de réception ainsi que les trois fosses partiellement enterrées représentent une hauteur moyenne d'une dizaine de mètres sur une longueur de 100 mètres environ. L'emprise au sol de l'installation est de 3'900 m², sans compter les bâtiments déjà existants de l'exploitation agricole. De plus, la puissance électrique installée s'élèvera à 254 kW

et le projet pourra alimenter plus de 380 ménages (cf. RIE p. 19 pt 4.3); selon les constatations de

l'arrêt cantonal, cette installation avec une puissance de 254 kW se situerait environ au 40ème rang suisse, entre celle de Bellechasse et celle de Noréaz. Avec une installation de biogaz aussi importante traitant plus de 20'000 tonnes de substrat par année, la question des immissions d'odeur et de bruit se pose d'une manière particulière (cf. arrêt précité 1C 321/2019 consid 2.6).

A ces éléments s'ajoute le fait que, selon les préavis du SEn des 1er mai 2015 et 21 mars 2017, le site en question se trouve à environ 50 mètres d'une zone de protection des eaux " Au " (et non pas à 160 mètres comme indiqué dans le RIE [du 1er mai 2015]) et à environ 150 mètres d'une zone de protection provisoires des eaux "S". Il sied à cet égard de relever qu'il semblerait que cette zone de protection provisoire ait été approuvée en zone de protection S (respectivement S1, S2 et S3), comme cela ressort du RIE dans sa version du 11 juin 2015, et en particulier de l'annexe VIII. Par ailleurs, il ressort du RIE que le projet litigieux - situé à proximité du hameau de Franex classé à l'inventaire (site d'importance régionale) - se trouve dans une échappée dans l'environnement (EE) de catégorie 2 (coteau de prés, champs et verger incliné vers la Petite Glâne) et touche un périmètre environnant (PE) " constructions diverses à la sortie supérieure du tissu historique (hangar et habitations unifamiliale) (cf. RIE du 11 juin 2015 point 5.3 & annexe XI).

Au vu de l'ensemble de ces éléments, et des considérations émises dans l'arrêt précité 1C 321/2019, il apparaît que l'installation de biogaz projetée ne peut pas être appréciée de manière adéquate dans le cadre d'une simple procédure de permis de construire. Le fait que l'installation projetée est située en partie sur l'emplacement d'un couvert existant à détruire ne permet pas en l'espèce, quoi qu'en pensent les intimés, de modifier cette appréciation. Il s'impose d'exiger des autorités cantonales fribourgeoises de procéder par la voie de la planification, qui permettra une meilleure appréciation de l'ensemble des circonstances pertinentes ainsi que la participation de la population.

6.

Il s'ensuit que le recours est admis et l'arrêt attaqué annulé. Les frais sont mis à la charge des intimés, qui succombent (art. 65 al. 1 et 66 al. 1 et 4 LTF). Les intimés n'ont pas droit à des dépens. Le recourant a procédé en personne et aucun motif particulier ne justifie de lui accorder des dépens (cf. ATF 129 II 297 consid. 5 p. 304; arrêt 1B 163/2014 du 18 juillet 2014 consid. 3); en particulier, le recours a été admis pour un motif que le recourant n'a pas soulevé.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg du 8 février 2019 est annulé, de même que les décisions préfectorales du 16 novembre 2017 et l'autorisation spéciale de la DAEC du 6 novembre 2017.

2.

La cause est renvoyée à la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg pour nouvelle décision sur les frais et dépens des procédures cantonales.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 francs, sont mis à la charge des intimés.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Commune d'Estavayer-le-Lac, à la Préfecture du district de la Broye, à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'Etat de Fribourg, au Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, IIe Cour administrative, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 20 janvier 2021

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Am