

COMMENTAIRE DES COMMUNES

relatif au

**Rapport de l'Institut de hautes études en administration publique IDHEAP
(UNIVERSITE DE LAUSANNE) du 31 octobre 2023 modifié le 13 juin 2024**

en lien avec les

**réponses et déclarations officielles apportées par le Conseil d'Etat, la Direction de l'économie,
de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF et le Service de l'énergie SdE à la
problématique de conflit d'intérêts dans l'établissement du volet éolien du plan directeur
cantonal PDCant**

Table des matières

1.	La position officielle du Conseil d'Etat sur le conflit d'intérêts d'ennova SA	p. 1
2.	Les faits dénoncés et prouvés par les Communes	p. 5
3.	Les faits et conclusions supplémentaires apportés par le rapport de l'IDHEAP	p. 18
4.	Conclusion	p. 36

Remarque : les notes de bas de page comprennent pour la plupart des **liens hypertextes**. Il suffit par conséquent de cliquer sur le lien pour voir apparaître le document évoqué.

1. La position officielle du Conseil d'Etat sur le conflit d'intérêts d'ennova SA

La **position officielle du Conseil d'Etat** sur le conflit d'intérêts est cristallisée dans divers documents officiels. On peut citer principalement les documents suivants.

Tout d'abord, chronologiquement et de manière centrale, la **réponse du Conseil d'Etat 2021-CE-115 du 26 mai 2021 au Grand Conseil**¹. Il s'agit de la première réponse officielle donnée par le Conseil d'Etat sur la question, au moment de l'éclatement de l'affaire dans le canton début 2021. **Le Conseil d'Etat ne s'en écartera plus**. Cette réponse a été rédigée au nom du Conseil d'Etat par **Serge Boschung, Chef du Service de l'énergie SdE**, sur délégation de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF (le SdE est un service subordonné à la DEEF d'Olivier Curty, Conseiller d'Etat).

¹ Réponse du Conseil d'Etat 2021-CE-115 du 26 mai 2021.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—
Question Berset Solange / de Weck Antoinette
Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?

2021-CE-115

Le **passage central de la position du Conseil d'Etat** est le suivant, en p. 5 :

D'une part, avant de confier le mandat d'expertise et d'accompagnement du GT, le SdE s'est assuré de l'indépendance de la société Ennova, à savoir qu'elle n'était en l'état pas impliquée dans des projets de développement éoliens cantonaux, tant pour les Services industriels de Genève, que pour Groupe E Greenwatt ou tout autre développeur. Ledit service a aussi été tenu informé qu'à fin 2015 la société Ennova terminait une campagne de mesures des vents sur le territoire de la commune du Châtelard, et que le matériel utilisé devait encore être démonté, tenant compte des conditions météorologiques.

On peut encore citer le passage suivant en p. 6, soit la **conclusion** du Conseil d'Etat :

Considérant ce qui précède, il ne fait aucun doute pour le Conseil d'Etat que le thème éolien inscrit au PDCant a été élaboré dans les règles de l'art, à savoir en conformité avec la procédure établie, ainsi qu'en toute indépendance et impartialité par rapport aux développeurs potentiels de futurs projets.

Ainsi, sous la plume de Serge Boschung, le Conseil d'Etat affirme avec force et détermination devant le Grand Conseil que, dans l'exercice de sa fonction officielle d'experte, ennova SA ne se trouvait pas en conflit avec ses propres intérêts, ceux des Services industriels de Genève SIG auxquels elle appartient totalement (sa société-mère à 100 %) ou ceux de Groupe E Greenwatt SA. Visiblement, comme cela ressort du rapport de l'IDHEAP en p. 91 (note de bas de page n° 457), Serge Boschung a tenu des propos similaires devant la Commission des finances et de gestion CFG du Grand Conseil lorsqu'il a été entendu le 1^{er} avril 2022. On comprend naturellement de la réponse du Conseil d'Etat qu'*a fortiori* ni les SIG ni Groupe E Greenwatt SA n'étaient impliqués dans le processus. Par ailleurs, dans l'exercice de sa fonction d'experte, ennova SA n'aurait joué qu'un rôle limité, toujours sous le contrôle du groupe de travail de l'Etat GT.

Il convient impérativement de visionner **l'intervention d'Olivier Curty devant le Grand Conseil le 5 septembre 2023**², dans laquelle il vante emphatiquement un processus « *hyper-transparent* » et n'avoir « *jamais vu un processus aussi démocratique que celui-là* ». Nous verrons plus bas ce qu'il en est effectivement...

² Vidéo de l'intervention d'Olivier Curty devant le Grand Conseil le 5 septembre 2023. Sonomix dès 1:35:40
https://www.sonomix.ch/fr/chaines.html?videoid=gcf_2023-09-05_14-01

Sans même parler de toutes les autres déclarations officielles ou dans les médias du Conseil d'Etat, d'Olivier Curty notamment dans La Gruyère du 20 juillet 2021³...

Aucun conflit d'intérêts

Ces derniers mois, plusieurs opposants aux projets éoliens ont pointé du doigt des possibles conflits d'intérêts entre le Gouvernement et Groupe E. Membre du conseil d'administration de l'entreprise en question, Olivier Curty a notamment été mis en cause. A cette question, le vice-président du Gouvernement, qui milite pour que les membres de l'Exécutif sortent des conseils d'administration, répond sans hésitation que «jamais» une telle situation n'est survenue. «L'étude de planification a été réalisée sans consulter Groupe E et l'Etat n'a jamais attribué de mandat à cette société.»

Le conseiller d'Etat rappelle également que «les données récoltées par KohleNusbaumer n'ont pas influencé la désignation des périmètres éoliens». Pour rappel, les députés Antoinette de Weck et André Schoenenweid avaient, en mai dernier, mis en doute l'impartialité de

l'étude de mesure de vent en raison de la présence des directeurs du développeur Greenwatt au sein du conseil d'administration du bureau d'ingénieurs chargé des études. «Je rappelle que, sans l'apport de KohleNusbaumer, les données déjà récoltées étaient suffisantes comme base de planification.» Il complète: «Il faut aussi signaler que les valeurs les plus faibles ont été retenues et dans tous les cas, les résultats doivent être confirmés par des mesures supplémentaires avec la pose des mats.»

Ces accusations, Olivier Curty les rejette avec ironie: «Ce qui est drôle, c'est que, d'un côté, on me reproche de n'être pas intervenu dans le débat pour soutenir le projet éolien, et de l'autre, de soutenir Groupe E. Le fait que je sois critiqué des deux côtés est peut-être la preuve que je me situe dans le juste.» VAC

... ou de Serge Boschung dans La Gruyère du 12 décembre 2017⁴...

PAR FRANCOIS PHARISA

C'est peu dire que le nouveau Plan directeur cantonal (PDCant), en consultation publique depuis le 10 novembre, était attendu. Par les pros comme les antis éoliennes. Tous attendaient de savoir quels sites allaient être retenus comme propices à l'implantation de parcs éoliens. Et quels autres jetés aux oubliettes. Ce afin de produire 160 gigawattheures (GWh) d'énergie éolienne par an d'ici 2030: le grand objectif du canton.

Les travaux ont commencé il y a plus de deux ans. Deux ans de silence radio. Rien ne devait filtrer. Pas question que des informations n'arrivent aux oreilles des organisations de protection de la nature, des autorités politiques locales ou des promoteurs qui, de leur côté, s'emploient également depuis plusieurs années à définir les zones susceptibles d'accueillir des éoliennes.

Sélection «scientifique»...

«Nous n'avons pas tenu compte des zones préalablement identifiées par les promoteurs, mais avons tout repris de zéro, assure Serge Boschung, chef du Service de l'énergie (SdE), qui présidait le groupe de travail chargé de dresser la liste des sites potentiels. «Aucun élément politique, émotionnel ou financier ne devait altérer ce travail purement scientifique.

...le Conseil d'Etat ose encore persister encore dans la même ligne dans son **Rapport au Grand Conseil 2024-DEEF-34 du 10 septembre 2024 sur le Postulat 2022-GC-157 demandant la mise en place d'une enquête administrative**⁵, en se référant au **rapport IDHEAP** qu'il a toutefois pris la précaution de rendre au préalable **totalelement illisible** par un caviardage presque total dans un premier temps⁶ avant, devant le tollé que cela a suscité, de livrer une nouvelle version à peine moins caviardée⁷, exerçant ainsi une **véritable censure**. Le seul but poursuivi par le Conseil d'Etat est évident: **rendre le document très difficilement compréhensible pour les tiers et en particulier pour le Grand Conseil, pour mieux pouvoir le circonvenir**.

On citera notamment les **passages suivants du Rapport 2024-DEEF-34 du 10 septembre 2024** du Conseil d'Etat au Grand Conseil :

³ La Gruyère du 20 juillet 2021.

⁴ La Gruyère du 12 décembre 2017.

⁵ Rapport 2024-DEEF-34.

⁶ Première version v1 publiée par le Conseil d'Etat du rapport IDHEAP.

⁷ Deuxième version v2 publiée par le Conseil d'Etat du rapport IDHEAP.

P. 4

Concernant tout d'abord le **mandat externe attribué à ennova SA**, le Conseil d'Etat admet la conclusion selon laquelle le choix de l'entreprise ennova SA pouvait être considéré comme délicat du point de vue d'un **éventuel conflit d'intérêts**. Il s'agit d'un risque inhérent au contexte particulier relatif à une planification éolienne, qualifié « d'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques » (cf. étude, p. 80 pt. 5.2.1).

P. 5

Enfin, le Conseil d'Etat constate que, si, en l'espèce, l'IDHEAP parvient à la conclusion de l'existence d'un risque théorique, les expertes n'indiquent nullement que celui-ci s'est réalisé et que ennova SA aurait exercé son mandat dans l'idée de favoriser la position d'un développeur de projet éolien en particulier. La planification éolienne du canton a par ailleurs fait l'objet d'un contrôle minutieux de la part des services de la Confédération, à la suite de quoi elle a été validée par le Conseil fédéral, confirmant ainsi que les exigences de planification définies par le droit fédéral en vigueur (art.10 LEne) ont été respectées.

P. 6

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que l'étude réalisée par l'IDHEAP **n'a pas révélé l'existence d'un conflit d'intérêts avéré et clairement déterminé lors de l'attribution du mandat à l'entreprise ennova SA** dans le cadre de l'établissement de la planification éolienne cantonale.

Comme aisément démontré plus bas, **le Conseil d'Etat travestit clairement la vérité de bout en bout dans son rapport 2024-DEEF-34 au Grand Conseil**, en sélectionnant soigneusement certains passages préliminaires du rapport de l'IDHEAP sortis de leur contexte et en leur donnant un sens totalement contraire. **Dans son Rapport 2024-DEEF-34, le Conseil d'Etat cache les principaux passages du rapport de l'IDHEAP et en particulier sa conclusion.**

En effet, en p. 107 de son rapport, l'IDHEAP/UNIVERSITE DE LAUSANNE conclut très clairement qu'ennova SA se trouvait bien dans une situation concrète (en non théorique) de conflit d'intérêts (l'IDHEAP parle même d'un enchevêtrement d'intérêts) et que cette situation était connue de l'administration à tout le moins déjà le 30 septembre 2015, soit bien avant l'attribution du mandat à ennova SA le 14 janvier 2016⁸.

Le passage des conclusions de l'IDHEAP mérite ainsi d'être reproduit intégralement :

⁸ Attribution de mandat du 14 janvier 2016.

En outre, un **enchevêtrement des intérêts** était prévisible, étant donné les procédures administratives en cours et le fait que des développeurs privés et semi-publics avaient déjà fait des investissements pour prospecter les possibilités de développements économiques dans le domaine d'installations d'éoliennes. En l'espèce, ennova SA se situait bien des deux côtés : du côté des organisations économiques agissant dans un but de développement de l'éolien à des fins économiques, d'une part, et du côté des mandataires externes conseillant les services administratifs chargés de la procédure de planification en vue de permettre ce même développement, d'autre part.

L'analyse a montré que cette situation était **connue de l'administration** (ainsi, dans son courrier du 30 septembre au SdE, ennova SA émet le souhait de « représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales »⁴⁹⁶). Cependant, l'administration n'a pas procédé à une pesée des intérêts pour déterminer s'il y avait lieu de recourir aux services d'une telle entreprise. Dans l'hypothèse où l'administration ne pouvait pas fonctionner sans l'expertise d'un développeur et de son bureau d'études, elle aurait pu, d'une part, mettre en place des mesures organisationnelles garantissant qu'elle assurait bel et bien le pilotage du GT, spécialement en gardant auprès

⁴⁹⁶ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

Tout est dit dans cette conclusion de l'IDHEAP. Le conflit d'intérêts n'est pas théorique ou éventuel, mais concret et avéré.

Face aux déclarations contraires à la vérité du Conseil d'Etat, qui se perpétuent dans le Rapport 2024-DEEF-34 qui sera soumis à l'examen du Grand Conseil lors de sa session de décembre 2024, il n'y aurait en principe pas lieu d'aller plus loin dans la démonstration pour obtenir l'ouverture d'une enquête administrative dans une démocratie qui fonctionne normalement.

Toutefois, très clairement, le Conseil d'Etat qui a livré une version illisible du rapport de l'IDHEAP table désormais, non sans raison, sur une certaine apathie politique et médiatique, soit sur le fait que personne ne lira un rapport de l'IDHEAP qu'il s'est évertué à rendre incompréhensible.

2. Les faits dénoncés et prouvés par les Communes

Certaines communes touchées par des sites éoliens ont fait le choix de se battre dès l'été 2021, souvent seules, au fur et à mesure des éléments et pièces nouvellement découverts.

Dans ce cadre, profitant de l'inertie générale et d'un manque de curiosité tout aussi général dans notre canton dès lors que cela concerne une institution du canton aux ramifications infinies et profondes – le Groupe E –, et que cela met en lumière des dysfonctionnements graves de l'Etat dans sa consubstantialité avec Groupe E, jouant d'alliances politiques aussi improbables que diverses, le Conseil d'Etat, la DEEF, le SdE et Groupe E au sens large n'ont eu de cesse de dénigrer et de déformer le sens des démarches des Communes pour imposer leur discours officiel, **totalelement contraire à la vérité des faits révélés**. Comme cela vient d'être mentionné, **c'est encore le cas dans le rapport 2024-DEEF-34 du 10 septembre 2024 qui est aujourd'hui soumis au Grand Conseil.**

Dans ce cadre, avant de commenter le rapport de l'IDHEAP et les nouveaux faits qu'il révèle, il y a lieu de **rappeler ci-dessous brièvement les éléments qui avaient déjà été mis en lumière par les Communes, synthétisés dans le mémoire complémentaire du soussigné du 18 octobre 2023**⁹.

Par anticipation, les éléments qui ressortent de ce mémoire complémentaire du 18 octobre 2023 sont aujourd'hui **intégralement validés et confirmés par le rapport de l'IDHEAP**, institut qui pour sa part a eu accès aux procès-verbaux du Groupe de travail de l'Etat GT dès le mois d'août 2015, ce qui comble certaines zones d'ombre qui demeuraient pour les Communes.

Par anticipation, le rapport de l'IDHEAP dépasse de loin ce que les Communes pouvaient imaginer. Par conséquent, les Communes et le soussigné ne sont pas des « complotistes », des « excités », des menteurs ou des « véreux » comme cela leur a régulièrement été asséné.

En substance, sur la base de documents épars publiés par des collectifs qui les ont obtenus progressivement sur la base des législations sur l'information et la transparence, les Communes démontrent dans leur mémoire complémentaire du 18 octobre 2023 tout d'abord que **l'existence d'un conflit d'intérêts d'ennova SA** pour elle-même, sa mère les SIG et la partenaire de celle-ci Groupe E Greenwatt SA est **plus qu'évident et était connu du SdE** (ch. 2.1 ci-dessous). Elles démontrent également dans un second temps (ch. 2.2 dessous) qu'il n'a **pas existé un seul instant un processus de planification négative** comme décrit officiellement notamment dans le Rapport explicatif de mai 2017, ennova SA ayant toujours été mandatée par le SdE uniquement pour établir un **classement (priorisation) des 21 sites existants**, soit les siens et ceux de Groupe E Greenwatt SA, le tout quasiment sans aucun contrôle du groupe de travail de l'Etat GT.

2.1. Les éléments mis en lumière par les Communes en lien avec le conflit d'intérêts d'ennova SA et sa connaissance par le SdE

Le 14 janvier 2016, lorsqu'il a attribué le « mandat d'expert indépendant et neutre » à ennova SA¹⁰, le SdE était parfaitement au courant du fait que Groupe E Greenwatt SA était partenaire des Services industriels de Genève SIG pour l'éolien dans notre canton et qu'ennova SA appartenait à 100 % aux SIG, respectivement qu'ennova SA

⁹ Mémoire complémentaire du 18 octobre 2023. Il est précisé que les quatre classeurs fédéraux de pièces qui démontrent les faits avancés dans ce document seront disponibles prochainement sur les sites internet de la Commune de Vuisternens-devant-Romont et La Sonnaz. Ce mémoire complémentaire du 18 octobre 2023 représente la somme de tous les éléments portés à la connaissance des communes à ce jour. Apprenant incidemment et indirectement durant l'été 2023 dans le cadre de la réponse à un autre instrument parlementaire que le Conseil d'Etat avait chargé l'IDHEAP d'examiner si la procédure ayant abouti à la planification éolienne avait été réalisée dans les règles de l'art, les Communes ont réagi en adressant au Conseil d'Etat un **mémoire complémentaire du 18 octobre 2023**, avec copie à l'IDHEAP. Les Communes pressentaient, sur la base du comportement du Conseil d'Etat jusque-là, que l'IDHEAP ne serait à l'évidence pas mis en possession de l'intégralité du dossier et que le mandat confié n'était pas une enquête administrative, ce qui implique que l'IDHEAP ne bénéficierait pas de pouvoirs d'investigation et ne pourrait en particulier pas demander d'autres pièces que celles qui lui seraient remises par l'Etat ou requérir d'autres mesures d'instruction. Il s'agissait donc pour les Communes de s'assurer que l'IDHEAP ne soit pas mis en possession de documents trop lacunaires et sélectionnés par le Conseil d'Etat.

<https://lasonnaz.ch/wp-content/uploads/2023/10/Memoire-complementaire-du-18.10.2023.pdf>

¹⁰ Attribution de mandat du 14 janvier 2016.

était le bureau d'études de Groupe E Greenwatt SA dans ce partenariat Groupe E Greenwatt SA/SIG.

Pour rappel, à l'issue du scandale « ennova » qui a éclaté à Genève en septembre 2013, après que le Conseil d'Etat genevois ait tenté différentes solutions pour dépêtrer les SIG¹¹ du très mauvais pas dans lequel ils se trouvaient, ceux-ci ont finalement acquis en mai 2014 le 100 % du capital-actions d'ennova SA en déboursant des sommes très importantes pour éviter les conséquences financières désastreuses liées au fameux contrat JUEL III¹². Outre les **46 millions de francs** que les SIG avaient déjà investis dans ennova SA avant l'éclatement de l'affaire sans production d'un seul kWh éolien, les SIG ont **en plus** dû payer un **très important montant supplémentaire** pour acquérir la totalité du capital d'ennova SA, seul moyen de se défaire du contrat JUEL III. En acquérant au prix fort la totalité d'ennova SA en mai 2014, après avoir déjà englouti 46 millions de francs en à peine quatre ans pour une production électrique nulle, **les SIG ont ainsi « hérité » de l'immense portefeuille de projets éoliens développés par ennova SA en Suisse romande, dont ceux du canton de Fribourg (Le Châtelard et Les Grangettes dans le massif du Gibloux et Misery-Courtion pour ceux identifiés à ce jour).**

Il est également essentiel de bien comprendre encore qu'en **2014**, au moment où les SIG prennent le contrôle d'ennova SA, **Groupe E Greenwatt SA et les SIG étaient déjà partenaires pour le développement de sites éoliens**, notamment pour le site de la **Montagne de Buttes** dans le canton de **Neuchâtel**, où ces deux sociétés sont partenaires chacune à **égalité** de **Verrivent SA**, la société d'exploitation du futur site. Il suffit de consulter l'extrait du Registre du commerce de Verrivent SA¹³ pour constater que nous y retrouvons **exactement les mêmes personnes que dans le dossier fribourgeois**, tant du côté des SIG-ennova SA que de Groupe E Greenwatt SA.

Dès l'été 2014, Groupe E Greenwatt SA et les SIG ont donc entamé un partenariat également dans le canton de Fribourg, au vu et au su de tous. Le rachat du 100 % du capital-actions d'ennova SA par les SIG en mai 2014 a ainsi **mis un terme à la concurrence** qui prévalait jusque-là et qui nuisait à l'ensemble du développement éolien dans le canton¹⁴ mais également ailleurs en Suisse romande, très probablement

¹¹ Les SIG étaient jusque-là actionnaires minoritaires, à 20 %, d'ennova SA.

¹² Les médias romands évoquaient à l'époque un risque de l'ordre du milliard de francs pour les SIG. Il suffit sur ce point de faire une rapide recherche sur internet pour tomber sur d'innombrables articles de presse ou extraits d'émissions TV consacrés à l'affaire « ennova », volet genevois. De manière très résumée, le contrat JUEL III imposait notamment comme obligation aux SIG, pourtant actionnaires minoritaires à 20 %, de financer les frais de développements des sites éoliens par ennova SA puis, une fois un permis de construire obtenu, l'obligation de l'acquérir à un prix déjà fixé dans le contrat, indépendamment de la production effective du site. Ainsi, selon Le Temps du 17 septembre 2013, **les SIG ont investi 46 millions de francs en à peine quatre ans dans ennova SA « sans que cet investissement ne débouche sur la production d'un seul mégawatt d'énergie éolienne ».** Du reste, le président du conseil d'administration des SIG, **Alain Peyrot, avait qualifié les SIG de « vache à lait » d'ennova.**

¹³ Extrait du registre du commerce tiré du site Zefix pour la société Verrivent SA.

¹⁴ Avant l'acquisition du 100 % du capital-actions d'ennova SA par les SIG en mai 2014, ennova SA alors indépendante des SIG et Groupe E Greenwatt SA se livraient à une concurrence féroce dans le canton, démarchant souvent en parallèle les mêmes communes ou des communes voisines, respectivement en développant chacune leur site à quelques centaines de mètres l'une de l'autre, de part et d'autre des frontières communales. Comme relevé plus loin, c'était particulièrement le cas dans le Gibloux et dans le secteur du futur site de La Sonnaz.

à la suite d'échanges politiques au plus haut niveau des cantons concernés¹⁵. Groupe E Greenwatt SA a ainsi pu fusionner/réunir ses propres sites en développement dans le Gibloux et dans le secteur de La Sonnaz, voisins, à ceux d'ennova SA/SIG, laquelle changeait pour sa part de rôle dans ce partenariat et devenait le bureau d'études attiré de Groupe E Greenwatt SA pour l'éolien. Cette nouvelle situation de partenariat avec les SIG et avec ennova SA comme bureau d'études attirée a été présentée officiellement, *urbi et orbi*, dès l'été 2014, ennova SA et Groupe E Greenwatt SA partageant même dès 2015 leurs bureaux au siège de Groupe E Greenwatt SA de Granges-Paccot (Route de Chantemerle 1)¹⁶. Le fait que dans ce partenariat avec les SIG Groupe E Greenwatt SA apparaisse comme « le développeur » est assez évident sous l'angle de l'acceptabilité locale des futurs projets éoliens et, naturellement, en raison du fait que Groupe E Greenwatt SA appartient au giron du canton par Groupe E SA. Toutes les difficultés faites aux Communes pour éviter l'éclatement de la vérité démontrent cette situation.

Il est évident encore qu'ennova SA, dans ce rôle, représentait et défendait les intérêts de sa société-mère les SIG pour les sites fribourgeois « ennova » chèrement acquis comme conséquences désastreuses de JUEL III et de l'acquisition de la totalité de la participation d'ennova SA en mai 2014. L'IDHEAP le constatera. Ainsi, dès l'été 2014, il ressort du Registre du commerce que les actionnaires originaires tessinois disparaissent du conseil d'administration d'ennova SA, pour être remplacés exclusivement par des représentants des SIG¹⁷. On relèvera par exemple que Jean-Luc Zanasco, le directeur d'ennova SA dès février 2016 (soit au moment de l'exécution du mandat pour le SdE), est simultanément *Responsable du développement éolien des SIG*. En principe, pour toute personne raisonnablement intelligente et de bonne foi, une telle situation suffirait au moins à se poser des questions sur un conflit d'intérêts.

Cette reprise et cette intégration/réunification des sites fribourgeois d'ennova/SIG à ceux de Groupe E Greenwatt SA dès l'été 2014 étaient ainsi connues des communes fribourgeoises démarchées. Les nouveaux partenaires ont en effet largement informé les communes démarchées du nouveau partenariat avec les SIG/ennova et de ses conséquences pour elles, notamment la fin de la concurrence entre ennova SA et Groupe E Greenwatt SA, ennova SA ayant pour sa part agi activement pour faire accepter le passage de ses sites fribourgeois sous la bannière de Groupe E Greenwatt

¹⁵ Dans la Tribune de Genève du 23 mai 2014 (« Vers la paix éolienne »), Antonio Hodgers, Conseiller d'Etat à Genève alors en charge des SIG et qui venait d'achever le pilotage du sauvetage de la situation par le rachat du 100 % du capital-actions des SIG, évoque ouvertement la concurrence sauvage nuisible que se livraient les développeurs et le fait que le canton de Genève (qui venait d'acquérir l'intégralité du portefeuille d'ennova SA et donc les sites du Châtelard et des Grangettes dans le Gibloux et celui de Misery-Courtion) ne pouvait désormais assumer seul le développement éolien de toute la Suisse romande. Les propos d'Antonio Hodgers sont sans ambiguïté : « ***Cependant, Genève n'a pas vocation à être, seul, roi de l'éolien du pays. Il faut maintenant mesurer tous ces parcs potentiels et ensuite les partager avec d'autres cantons, en premier lieu romands, avec lesquels j'ai déjà pris des contacts*** ». Il est rappelé qu'à cette époque Beat Vonlanthen était en charge de la DEE et du SdE et qu'il était en même temps vice-président de Groupe E SA, société-mère de Groupe E Greenwatt SA. Ainsi que démontré plus bas, il ressort d'un courriel du 18 juillet 2014 de Groupe E Greenwatt SA à la Commune de Vuisternens-devant-Romont, que « **le canton souhaitait avoir un seul projet sur Le Gibloux** ».

¹⁶ Photographie du panneau. Il est précisé que depuis l'éclatement de l'affaire les locaux d'ennova SA dans le canton ont été déplacés.

¹⁷ Extrait du Registre du commerce tiré de Zefix.ch pour ennova SA.

SA (notamment au **Châtelard**)¹⁸. Dans cette commune, **le 26 octobre 2015**¹⁹ encore, Groupe E Greenwatt SA et ennova SA représentant les SIG (élément très clairement mentionné), se présentant comme partenaires sur papier à en-tête commun, écrivaient à la Commune du Châtelard pour la rassurer en se projetant dans le futur.



Route de Chantemerle 1, 1763 Granges-Paccot



Commune de Le Châtelard
Administration communale
Route de Sorens 8
1689 Le Châtelard

Granges-Paccot, le 26 octobre 2015

Projet éolien du Mont Gibloux : éolienne pilote

Monsieur le Syndic,
Mesdames, Messieurs les Conseillers Communaux,

Nous vous remercions de votre courrier du 8 octobre dernier relatif à votre volonté de poursuivre les démarches visant à planifier une éolienne dite pilote sur votre territoire. Au nom des partenaires Groupe E Greenwatt SA et ennova SA, nous nous en réjouissons et vous rejoignons sur les valeurs et principes fédérateurs que doit comporter le processus d'autorisation lié à cette installation particulière. A ce titre, nous vous sommes reconnaissants de la confiance que vous nous portez.

Nous nous permettons de rappeler les termes exprimés lors de la séance du 29 septembre dernier, qui sont indispensables à la poursuite des démarches et que vous comprendrez certainement. Cette installation pilote ainsi que l'extension du projet sur votre territoire et celui de la commune de Grangettes, doivent satisfaire aux critères économiques fixés par les Conseils d'administration des SIG et de Groupe E Greenwatt.

En ce qui concerne l'installation pilote, sous réserve des considérations politiques cantonales relatives à l'acceptabilité d'un tel dossier, la décision de construire ou non sera prise par les Conseils d'administration de SIG, ennova et de Groupe E Greenwatt dès lors que les conditions économiques et d'acceptabilité seront remplies.

Afin de pouvoir répondre non seulement aux conditions précitées ainsi qu'aux attentes de votre commune, nous projetons d'ici la fin d'année 2015 d'étudier l'ensemble des coûts inhérents à cette installation. Dès lors, nous vous proposons de venir présenter les résultats de nos études devant vos autorités en début d'année 2016.

Nous souhaitons vous renouveler nos remerciements pour votre engagement et votre disponibilité depuis ces dernières années.

Nous vous remercions de votre attention et nous vous prions de recevoir, Monsieur le Syndic, Mesdames et Messieurs les Conseillers Communaux, nos cordiales salutations.


Jean-Luc Zanasco
Directeur de ennova


Jean-Michel Bonvin
Directeur de greenwatt

Bien plus, cette situation de réunification/regroupement des sites est le résultat d'une volonté de l'Etat de Fribourg, forcément exprimée via le SdE en charge de ces questions, qui ne souhaitait qu'un seul projet éolien dans le massif du Gibloux. En cela, l'Etat de Fribourg a agi comme les autorités neuchâtelaises peu de temps

¹⁸ Et note 19 : Courrier du 26 octobre 2015 sur papier à lettre à double-entête des sociétés ennova et Groupe E Greenwatt SA à la Commune de Le Châtelard, qui évoque ouvertement le **partenariat entre elles (« Au nom des partenaires Groupe E Greenwatt SA et ennova SA, nous nous... »)**. Il sera revenu plus bas sur la temporalité de ce courrier du 26 octobre 2015, **exactement au moment où ennova SA et Groupe E Greenwatt SA étaient en discussion avec le SdE pour la détermination de leur rôle au sein du Groupe de travail de l'Etat GT pour le volet éolien du plan directeur cantonal.**

Nous verrons plus bas ce que cette date signifie à la lumière des nouveaux éléments mis en lumière par l'IDHEAP.

auparavant en lien avec le site précité des Montagnes de Buttes, estimant qu'il n'était pas acceptable d'avoir deux sites éoliens concurrents à quelques centaines de mètres. Les autorités neuchâteloises avaient en effet imposé à Groupe E Greenwatt SA et aux SIG de regrouper/fusionner leurs sites voisins en un seul. Il suffit à ce propos de lire le courriel du 18 juillet 2014 de **Laurent Scacchi, Chargé d'affaires éolien de Groupe E Greenwatt SA, à la Commune de Vuisternens-devant-Romont** :

De: Scacchi Laurent <Laurent.Scacchi@greenwatt.ch>
Envoyé: vendredi 18 juillet 2014 11:55
À:
Cc: admin@vuisternens-devant-romont.ch;
Objet: Projet éolien "Le Gibloux" : unification des projets greenwatt et ennova
Pièces jointes: 20140714_ZoneProjetEolienGibloux_AnnexePartenariat.jpg

Bonjour

Selon notre conversation téléphonique de ce jour, nous vous informons qu'il y a un changement notoire pour le périmètre éolien « Le Gibloux ».

En effet, le malheureux feuillet éolien « ennova » est maintenant terminé. Les Services Industriels de Genève (SIG) ont mis définitivement de l'ordre dans cette société.

SIG a repris tous les actifs et a tout remis en ordre. Véritablement, un nouveau ennova est né.

Groupe E Greenwatt travaille déjà avec SIG sur le projet éolien de la Montagne de Buttes NE. C'est un très bon partenaire et très complémentaire. La collaboration pourrait s'étendre au-delà de la Montagne de Buttes et du Gibloux.

Dans le cas du Gibloux, le potentiel de greenwatt (crête sommitale avec Pont-en-Ogoz, Sorens, Marsens, Riaz, Villorsonnens, le Glèbe et Vuisternens-en-Ogoz) et le projet d'ennova (Le Châtelard, Grangettes, Vuisternens-dt-Romont) seront réunis en un seul projet.

En plus du nouveau ennova, l'Etat de Fribourg souhaitait avoir un seul projet sur Le Gibloux (la même chose s'est passée à la Montagne de Buttes).

La situation de partenariat Groupe E Greenwatt SA-SIG/ennova SA, voulue par l'Etat à tout le moins pour le Gibloux, était donc connue du SdE au moment de l'octroi du mandat à ennova SA en janvier 2016.

Cela ressort aussi par exemple d'un article du journal **La Gruyère du 4 novembre 2014**²⁰ au titre particulièrement explicite : « **Greenwatt partenaire d'Ennova dans le Gibloux** ». La Gruyère interviewait sur ce partenariat le syndic du Châtelard, les responsables d'ennova SA et de Groupe E Greenwatt SA ainsi que **Serge Boschung**²¹.

Naturellement, la « cession » à Groupe E Greenwatt SA par les SIG des sites fribourgeois du portefeuille ennova SA (très chèrement payés par les SIG comme relevé plus haut) ne s'est pas faite gratuitement et devait se payer.

Dans ce cadre, dans leurs explications volontairement erronées dans les médias et devant le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, la DEEF par Olivier Curty et le SdE par Serge Boschung n'ont eu de cesse de se réfugier notamment derrière le fait que certaines conventions de 2014 ou 2015 n'auraient pas été signées ou suivies d'effets. **C'est dissimuler la vérité.**

²⁰ La Gruyère du 4 novembre 2014.

En effet, très simplement, **dès la fin de l'été 2015, la priorité « vitale » pour les partenaires Groupe E Greenwatt SA et SIG/ennova SA a été de s'assurer de la présence de leurs sites en développement dans le futur volet éolien du plan directeur cantonal dont le début des travaux était imminent.** Il est rappelé que selon la législation fédérale modifiée à ce moment, **le nombre de sites au plan directeur cantonal devait désormais être limité pour favoriser la réalisation. Plus question de développements anarchiques et désordonnés.**

ennova SA a été mandatée officiellement par le SdE dès le **14 janvier 2016, forcément après des discussions préliminaires à fin 2015 déjà (ce que les Communes ont identifié sans pouvoir disposer des éléments de ces discussions précontractuelles).** Dès lors, conscients du caractère illégal de la participation d'un concurrent dans une procédure administrative officielle visant à déterminer un nombre limité de zones autorisées pour le développement éolien dans le canton, **les partenaires Groupe E Greenwatt SA et SIG/ennova SA ont simplement fait profil bas un certain temps dans leurs démarches de développement. Ils se sont faits discrets, mettant en sourdine leur partenariat, notamment en suspendant provisoirement leurs activités et leurs démarches les plus visibles auprès des communes²²** (sauf toutefois certaines démarches impératives et nécessaires comme par exemple les formules de demande de raccordement pour installation de production décentralisée (IPD) préparées par ennova SA et signées par la Commune du Châtelard notamment le 18 avril 2016, soit en pleine exécution du mandat d'expert pour le SdE²³ débuté le 14 janvier 2016 et alors que le Conseil d'Etat assène dans sa réponse 2021-CE-115 du 26 mai 2021 que l'activité d'ennova SA au Châtelard dès fin 2015 s'était bornée à retirer son matériel de mesure dès que la météo le permettrait...), **précisément le temps que les travaux du volet éolien soient exécutés par ennova SA dans les circonstances mises en lumière par l'IDHEAP, qui a pu disposer des éléments nouveaux que sont les procès-verbaux du Groupe de travail de l'Etat GT. Ces éléments nouveaux seront commentés plus bas.**

Ultérieurement et discrètement, une fois le plan directeur cantonal approuvé, avant l'éclatement public de l'affaire au printemps 2021, alors que dans l'intervalle tout le monde était censé avoir « oublié » l'implication d'ennova SA dans les travaux d'établissement du volet éoliens en 2016-2017, Groupe E Greenwatt SA et les SIG/ennova ont repris leurs démarches conjointes là où elles avaient été provisoirement suspendues, auprès des communes mais aussi **en signant un protocole d'accord en septembre 2020²⁴ et un premier contrat de droit d'options en mars 2021 pour la future société d'exploitation du parc éolien du Massif du Gibloux²⁵.** Au passage, ces documents démentent très sèchement les propos tenus par Jean-Luc Zanasco

²² Il faut relever une exception connue, dans la Glâne où visiblement Groupe E Greenwatt SA se sentait très en confiance à l'époque, puisqu'une séance d'information de Groupe E Greenwatt SA aux communes (cf. toutefois les conventions secrètes) a encore eu lieu le 4 février 2016, soit en pleine réalisation des travaux du volet éolien par ennova SA, ce que le commun des mortels ignorait toutefois. **La page 13 est particulièrement explicite sur le partenariat Groupe E Greenwatt SA / SIG-ennova SA.**

²³ Formule de demande de raccordement pour installation de production décentralisée (IPD).

²⁴ Protocole d'accord entre Groupe E Greenwatt SA et les Services industriels de Genève SIG des 1^{er} et 18 septembre 2020.

²⁵ Contrat de droit d'options entre les Services industriels de Genève SIG et Groupe E Greenwatt SA des 18 et 31 mars 2021. Le second contrat évoqué dans le Protocole d'accord de septembre 2020 pour le site des Côtes du Glâne n'a très probablement pas encore été signé en raison de l'éclatement public de l'affaire.

(directeur d'ennova SA) dans la pleine page d'interview non-contradictoire auquel ennova SA a eu droit dans **La Liberté du 22 décembre 2021**²⁶ sous le titre « **Je ne vois pas de conflit d'intérêts** ». En effet, Jean-Luc Zanasco peut asséner, sans le moindre risque d'être contredit et comme preuve ultime de l'impartialité d'ennova SA dans l'exécution du mandat d'expert pour le SdE, le fait que le site de **Semsaies** (également acheté par les SIG mais auprès de la société SwissWinds) « **est passé à la trappe** », faisant ainsi faussement croire à la population fribourgeoise qu'ennova SA se serait même auto-infligé un dommage dans sa « très grande neutralité » dans l'exécution de sa mission d'experte pour le SdE. En réalité, les treize décisions RPC (« Rachat à prix coûtant ») de Semsales, en force, qui représentent tout de même sur 20 ans une garantie de subventionnement à hauteur de CHF 23'100'000.—²⁷ par décision, ont été transférées par les SIG à Groupe E Greenwatt SA pour le site du plan directeur cantonal du Gibloux et des Côtes du Glâne, pour assurer leur participation dans les deux futures sociétés d'exploitation de ces deux sites. Le site de Semsales n'est donc pas vraiment « passé à la trappe » au sens où l'entend Jean-Luc Zanasco dans La Liberté. Par ailleurs, les deux documents contractuels précités, considérés comme très confidentiels par les deux parties, font mention de communications nécessaires à effectuer à ennova SA (p. ex. ch. 4.1. p. 3 du Protocole d'accord et ch. 11.1. p. 10 du contrat de droit d'options).

En conclusion, ennova SA, contrôlée à 100 % par les SIG depuis mai 2014, lesquels sont partenaires depuis l'été 2014 de Groupe E Greenwatt SA pour le développement de certains sites éoliens communs du canton à exploiter conjointement dans le futur au travers de sociétés d'exploitation SPV, avait un intérêt plus qu'évident à ce que les sites qu'elle avait développés à très grands frais à la charge des SIG, et que sa mère les SIG a acquis très chèrement pour les fusionner à ceux de Groupe E Greenwatt SA, figurent au plan directeur cantonal. Du reste, encore à l'heure actuelle, ennova SA détient des sites bénéficiant de rétribution pronovo dans le canton.

Dans sa communication trompeuse, tout en dissimulant ce qui précède, le Conseil d'Etat cherche à limiter le rôle d'ennova SA à celui de « **simple bureau d'études** » qui ne poursuivrait plus de développements propres dans le canton. Outre que cela est manifestement faux comme démontré puisqu'ennova SA s'assure de la bonne prise en charge des intérêts des sites SIG dans leur partenariat avec Groupe E Greenwatt SA, **l'argument est absurde** puisque même si cela devait être le cas, ennova SA aurait aussi dans ce cas de figure tout intérêt à ce que les sites de Groupe E Greenwatt SA (fusionnés ou non à ceux des SIG/ennova) y figurent puisque cela représente pour elle une **garantie de travail et donc d'honoraires futurs**. Du reste, comme démontré notamment dans de nombreuses présentations PowerPoint postérieures à 2016, **sitôt après l'achèvement des travaux du volet éolien, Groupe E Greenwatt SA a repris ses démarches auprès des communes concernées en présentant systématiquement comme ses mandataires futurs les sociétés qui ont participé comme expertes à l'établissement du volet éolien**

²⁶ Article de La Liberté du 22 décembre 2021 « Je ne vois pas de conflit d'intérêts ».

²⁷ 5'500'000 kWh x 0.21 CHF = CHF 1'155'000 CHF/an, soit CHF 23'100'000.— sur 20 ans.

(ennova SA, atelier11a, Urbaplan, l'Azuré,...) et qui travaillaient du reste déjà pour elle avant les travaux du plan directeur cantonal²⁸.

Ce n'est pas plus compliqué que cela.

2.2. L'absence de toute planification négative au profit d'une priorisation par ennova SA des 21 sites existants (soit les siens/SIG et ceux de Groupe E Greenwatt SA) et l'absence presque totale de contrôle d'ennova SA par le groupe de travail de l'Etat GT

ennova SA a pu mener presque totalement seule et sans contrôle les travaux d'établissement du volet éolien du plan directeur cantonal PDCant, agissant à sa guise, les différents services de l'Etat composant le groupe de travail de l'Etat GT n'étant pour l'essentiel consultés qu'épisodiquement et ponctuellement pour leur seul domaine propre de compétence, sans bien (ou plutôt sans vouloir bien) comprendre toutes les démarches entreprises par ennova SA ni avoir une vision d'ensemble du processus. Très clairement, le groupe de travail de l'Etat GT a « démissionné » face à ennova SA.

Bien plus, et cela est extrêmement grave, il est démontré dans le mémoire complémentaire du 18 octobre 2023 qu'ennova SA a ensuite pu inventer librement, sans contrôle et sans être contredite, le narratif officiel du déroulement imaginaire du processus dans le Rapport explicatif de mai 2017 du volet éolien du PDCant²⁹. **Ce narratif consiste à vendre à la population fribourgeoise et au Grand Conseil un prétendu processus de « planification négative rigoureux et scientifique », soit des réflexions strictement scientifiques basées sur une page blanche, sans avoir tenu compte des sites en développement.**

En réalité, le 21 janvier 2016 déjà, soit cinq jours ouvrables seulement après l'attribution du mandat le 14 janvier 2016³⁰ - probablement un record absolu dans les annales fribourgeoises -, conformément du reste à ce qui lui était demandé expressément par le SdE, ennova SA a établi une liste priorisant les 21 SITES EXISTANTS, soit ses sites/SIG et ceux de Groupe E Greenwatt SA, respectivement ceux de ses concurrents. Dans le mandat attribué par le SdE le 14 janvier 2016, il n'est pas question d'établir une planification négative, soit ce qui a toujours été présenté par le Conseil d'Etat, la DEEF, le SdE, SIG/ennova SA et Groupe E Greenwatt SA comme

²⁸ Il existe de nombreuses présentations PowerPoint de Groupe E Greenwatt SA auprès des communes, postérieures à l'établissement du volet éolien. Un exemple particulièrement intéressant est la **présentation effectuée au Châtelard le 23 septembre 2019. Tout y est : 1)** la slide d'accueil 1 et la slide 3 avec les logos d'ennova SA, des SIG et de Groupe E Greenwatt, **2)** la même slide 10 que l'on retrouve dans toutes les présentations depuis 2015 qui rappelle le partenariat Groupe E Greenwatt SA – SIG/ennova SA, mais aussi la question du transfert des décisions RPC de Semsales vers les sites du Massif du Gibloux, **3)** le rappel à la slide 13 des « lettres d'intention » avec les Communes de Villorsonnens, Grangettes, Sâles, Sorens et Vuisternens-dt-Romont et enfin **4)** la traditionnelle slide (16) de présentation des partenaires techniques incluant Urbaplan, atelier 11a et ennova SA qui ont été mises en œuvre comme expertes dans les travaux du plan directeur cantonal.

²⁹ Rapport explicatif du volet éolien du plan directeur cantonal. https://geo.fr.ch/pdcant/EOLIEN_EtudeDefinition_FR.pdf

³⁰ Attribution de mandat du 14 janvier 2016. Par anticipation, les PV du Groupe de travail GT auxquels l'IDHEAP a eu accès confirment que le délai a bien été tenu par ennova SA.

« processus qu'on ne peut pas tordre » pour reprendre l'expression de Jean-Luc Zanasco dans l'article précité de La Liberté du 22 décembre 2021³¹.

L'attribution de mandat du 14 janvier 2016 est particulièrement claire et il suffit de la lire pour comprendre qu'il n'est pas question un seul instant d'une planification négative.

Remarques : Les travaux d'impression se feront dès lors que les documents finaux auront été relus et validés par le SdE.

Les travaux relatifs à l'évaluation du productible éolien seront réalisés site par site. Actuellement, 21 sites sont recensés dans la planification dont 14 sur le Plateau, qu'il s'agirait de traiter dans le cadre du présent mandat. Les analyses économiques sont réalisées sur la base des 21 sites en planification.

Délais et livrables : . Livrable intermédiaire (tableau) : 21 janvier 2016 au plus tard.
. Livrable définitif (rapport explicatif et carte) : 1^{er} mars 2016 au plus tard.

Or, examinons maintenant ci-dessous ce que le Rapport explicatif de mai 2017 (p. 17), rédigé par ennova SA, nous dit de l'état officiel du processus, en rappelant que dans le système légal actuel **le Rapport explicatif est le seul document officiel censé expliquer au Grand Conseil³² et à la population fribourgeoise comment s'est effectué le choix des sites éoliens**. C'est par ce seul document, et nulle part ailleurs, qu'une personne qui habite La Sonnaz, Vuisternens-dt-Romont ou une autre commune concernée par un site éolien peut comprendre comment s'est effectué le choix qui aboutit à avoir une éolienne de 200 m de haut à quelques centaines de mètres de sa maison. Y présenter des faits contraires à la vérité est donc extrêmement grave.

Or, comme démontré dans le mémoire complémentaire du 18 octobre 2023, tout y est faux.

Nous reproduisons ci-dessous le planning du processus, en p. 18 du Rapport explicatif.

³¹ La Liberté du 22 décembre 2021.

³² Art. 17 al. 1 LATeC.

Le schéma ci-après explique ce processus par étapes établi entre janvier et novembre 2016 :

Etude 2016			
Ensemble du processus réfléchi et validé par le groupe de travail			
Etapes/Objectifs	Période	Principes et actions	Détails
Etape 1 Poser les bases solides pour la délimitation des ZP et des SFE	sept.14	Prise en compte des critères d'exclusion 2014	Etude du potentiel de production [3] Chapitre 5.3.2
	févr.16	Ajout de nouveaux critères d'exclusion	Etude de base 2016 Voir chapitre 6.1.3 Nombre de ZP: 83
		Identifier les nouveaux critères relevant de l'exclusion compte tenu de l'évolution des réglementations depuis 2014 et des choix du groupe de travail	
	févr.16	Sélection des ZP	Nombre de ZP: 64
		Trier les secteurs qui ne possèdent pas une réelle faisabilité technique (pentes très raides, zone à très faible potentiel d'éolienne...)	
mars.16	Identification des ZP par regroupement géographique	Nombre de ZP: 59	
Résultats intermédiaires	avr.16	ZP rassemblées et sélectionnées = définition des SFE Les SFE font l'objet de la pondération	Nombre de SFE: 59
Etape 2 Poser les bases solides pour l'évaluation des SFE	avr.16	Evaluation de la pondération	12 critères d'évaluation
		Identifier les critères d'évaluation à partir desquels seront jugés les SFE	4 dimensions intégrant les 12 critères
		Regrouper les critères d'évaluation définis par dimensions, elles-mêmes objet d'une pondération	
		Justifier et fixer les principes et l'échelle de valeurs de la pondération	Notation de 0 point à 3 points Plus le nombre de points est important plus le site est favorable pour l'énergie éolienne
Etape 3 Information et participation des acteurs	avr.16	Présentation des principes de cette évaluation des sites éoliens aux collectivités locales, associations et partenaires publiques	Séances du 20 avril 2016 avec livraison de documents pour la participation des acteurs
Etape 4 Définir la méthodologie de classement des SFE	mai.16	Définition de la méthode de classement des sites SFE	Méthode par pondération et classement Commune: 11 Association: 7 Service publique: 2
		Etudier les retours des acteurs sur leurs propositions de poids des critères et de dimensions	Filtre de sélection: SFE possédant une note finale égale ou supérieure à 1,50 (sur 3.0) SFE pouvant accueillir plus de 6 éoliennes
		Définir des filtres supplémentaires à appliquer aux SFE	Nombre de SFE filtrés et classés: 21
		Etablir un classement linéaire des SFE en fonction des poids des critères et des dimensions définis à l'issue de la participation des acteurs et du choix du groupe de travail pour les filtres	

- Selon le narratif inventé *a posteriori* par ennova SA, le processus officiel commence en février 2016 et non en janvier 2016. **Le SdE dissimule donc au Grand Conseil et à la population fribourgeoise ce qui s'est effectivement passé en janvier 2016.** Où est évoqué le « livrable intermédiaire » d'ennova SA à rendre jusqu'au 21 janvier 2016 au plus tard, soit le rapport de priorisation des 21 sites existants ? Nulle part évidemment.

A ce sujet, par anticipation sur ce qui sera développé plus bas, le rapport de l'IDHEAP nous apprend en p. 22, sur la base des PV du groupe de travail de l'Etat GT, que le rapport intermédiaire de priorisation des 21 sites existants établi par ennova SA a bien été remis aux membres du GT lors de sa quatrième séance du 25 janvier 2016. **Encore une fois, selon le rapport explicatif de mai 2017, les travaux sont censés avoir débuté en février 2016 avec encore 83 Zones potentielles ZP !**

Le narratif officiel du Rapport explicatif de mai 2017 fait ainsi croire à la population et au Grand Conseil que le groupe de travail de l'Etat GT en est, au moment du début du processus officiel en février 2016, dans le cadre de la pseudo-planification négative, à l'examen de 83 Zones potentielles ZP, alors que depuis le début le groupe de travail de l'Etat GT n'a jamais travaillé que sur les 21 sites existants.

- Plus grave encore, au moment où il lance par une séance organisée le 20 avril 2016 au NH Hôtel en vue d'une pseudo-consultation participative des communes, des associations et des partenaires publiques (étape 3), le SdE fait croire dans le Rapport explicatif de mai 2017 qu'il existerait encore 59 Sites de faisabilité éolienne SFE.

Or, à nouveau par anticipation sur ce qui sera développé plus bas, le rapport de l'IDHEAP nous apprend que lors de la cinquième séance du Groupe de travail de l'Etat GT le 7 mars 2016 (p. 24), c'est la priorisation des 21 sites existants établie par ennova SA qui est examinée, comme du reste lors de la septième réunion du GT le 11 avril 2016 (p. 27). En clair, le SdE a volontairement laissé croire aux communes, aux ONG et aux partenaires publics qu'ils auraient leur mot à dire dans un processus qui était encore présenté comme très ouvert avec 59 SFE, alors que dans le secret du mandat confié par le SdE à ennova SA il n'a jamais été question de travailler sur autre chose que la priorisation des 21 sites existants.

Bien plus, comme le démontre le mémoire complémentaire du 18 octobre 2023³³, la pseudo-consultation des « acteurs »/démarche participative de mai 2016 a été une vaste gabegie à l'interne du groupe de travail de l'Etat GT qui n'a pas été associé à la démarche en amont par le SdE et ennova SA, l'usage du terme « fumisterie » pour qualifier cette « étape 3 » du processus n'étant pas trop fort³⁴. En effet, alors que selon le Rapport explicatif de mai 2017 cette démarche est censée avoir permis à des tiers d'influer sur la notation des 59 SFE par la fixation de pondération de critères et dimensions, il ressort des documents obtenus par les Communes que les services étatiques qui composaient le groupe de travail de l'Etat GT³⁵ ont été mis devant le fait accompli en étant consultés en même temps que les tiers (communes, ONG,...) et ont critiqué une démarche qu'ils ne comprenaient pas, sous l'angle de son caractère scientifique (il y a évidemment plus de la loterie que de la démarche scientifique à déléguer à tout un chacun l'attribution de pondérations sur des critères aussi différents et spécialisés que la présence de chauve-souris, d'oiseaux migrateurs, l'interférences d'une éolienne sur les ondes-radar, la distances aux bâtiments, la vitesse du vent... pour en plus en faire une moyenne) et légal (la loi impose un pesée des intérêts par les

³³ Mémoire complémentaire du 18 octobre 2023, dès la page 74.

<https://lasonnaz.ch/wp-content/uploads/2023/10/Memoire-complementaire-du-18.10.2023.pdf>

³⁴ On relèvera toutefois que, à la différence des autres étapes de planification négatives décrites dans le Rapport explicatif, qui n'ont tout simplement pas existé dès lors que le Groupe de travail de l'Etat GT n'a travaillé que sur la priorisation des 21 sites existants effectuée par ennova SA, la consultation a elle bien eu lieu.

³⁵ Présentés continuellement comme ayant joué un rôle central et comme ayant exercé en permanence un contrôle de l'activité d'ennova SA.

autorités étatiques), ce que le SeCA relève par exemple³⁶. Du reste, entre des résultats incomplets (de nombreuses personnes n'ont rempli les formules que pour l'intérêt qu'elles connaissent et défendent) et l'évidente tendance de chaque personne consultée à surpondérer ses intérêts propres au détriment des autres intérêts, les résultats partent dans tous les sens et sont proprement inutilisables. Mais que pouvait-on d'emblée attendre d'autre ?

Le SdE et ennova SA arriveront tout de même à faire croire dans le Rapport explicatif de mai 2017 que les résultats de la démarche participative ont été utilisés. Sur ce point, comme démontré plus bas, le rapport de l'IDHEAP, basé sur les PV du groupe de travail de l'Etat GT, mettra en lumière un passage particulièrement explicite sur le cynisme d'ennova SA et son sentiment – justifié – de toute puissance face à des représentants de l'Etat qui visiblement ont « démissionné », acceptant des comportements intolérables.

Le rapport explicatif de mai 2017 du volet éolien, seul élément dont a disposé la population fribourgeoise et le Grand Conseil pour comprendre le processus, est donc totalement faux, contraire à la vérité.

En réalité, comme cela ressort de l'attribution de mandat du 14 janvier 2016, il s'agissait seulement pour ennova SA de prioriser les 21 sites existants, soit ceux d'ennova/SIG et Groupe E Greenwatt SA, d'éventuels concurrents, en une semaine jusqu'au 21 janvier 2016 au plus tard pour le rendu intermédiaire, respectivement au 1^{er} mars 2016 au plus tard pour le rendu final. Contrairement à ce qui a été affirmé *ad nauseam* par les représentants de l'Etat, Olivier Curty et Serge Boschung en tête, il n'y a pas eu de processus de planification négative où l'Etat serait parti d'une page blanche en appliquant des couches successives de critères au territoire cantonal. Il s'est simplement agi pour le SdE et ennova SA de faire le tri dans les 21 sites existants. La mystification est totale.

On doit encore affirmer en résumé et pour être complet que, payée par de l'argent public, ennova SA a été mandatée par le SdE pour travailler à affiner dans un document officiel définissant le cadre légal de l'accès limité au marché éolien fribourgeois, marché en libre concurrence, le classement de ses propres sites (ennova/SIG), ceux de sa partenaire Groupe E Greenwatt SA et ceux d'éventuels concurrents.

³⁶ Retours du Service de l'énergie SdE, du Service de l'environnement SEn, du Service des forêts et de la faune SFF, du Service des constructions et de l'aménagement SeCA ainsi que du Service de la nature et du paysage dans le cadre de la consultation participative des acteurs de l'aménagement du territoire, à savoir les collectivités locales, associations ONG et partenaires publiques. Sans même parler des autres retours (communes et ONG), les retours de cinq services en question démontrent déjà l'immense gabegie du processus de consultation puisque l'on découvre que ces services n'ont pas été consultés préalablement (ils découvrent...), qu'ils remettent en cause la validité et la légalité d'un tel processus de pondération, que certains n'ont pas rempli la formule, d'autres de manière incomplète uniquement pour leur domaine de compétence et que, « cerise sur le gâteau », les formules à remplir ne sont pas toutes les mêmes, avec un nombre variable de critères. Guillaume Favre de Thierrens arrivera tout de même à en faire une moyenne dans les conditions rappelées plus bas, identifiées par l'IDHEAP.

3. Les faits et conclusions supplémentaires apportés par le rapport de l'IDHEAP

Le Conseil d'Etat (CE) a enfin osé sortir publiquement le rapport de l'IDHEAP le **16 septembre 2024 seulement**, alors que l'IDHEAP a déposé son rapport le **31 octobre 2023 déjà**, rapport que le **Conseil d'Etat a tenté de faire modifier**, avant que l'IDHEAP lui adresse une nouvelle version le **13 juin 2024**.

Bien plus, cette publication a été préparée soigneusement en amont, avec un **document totalement caviardé, au point de le rendre parfaitement illisible pour les tiers**, pour détourner l'attention du public et en dissimuler l'essentiel, à savoir **l'implication totale de Groupe E Greenwatt SA dans le processus d'établissement du volet éolien du plan directeur cantonal PDCant**.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat a largement atteint son objectif puisque les médias locaux, dans la précipitation et sans comprendre le rapport censuré de l'IDHEAP, se référant uniquement au communiqué de presse officiel, se sont focalisés sur ennova SA et le leurre du problème anecdotique des marchés publics, alors que ce n'est évidemment pas l'essentiel du rapport de l'IDHEAP. **Le rapport démontre le conflit d'intérêts d'ennova SA pour elle, pour les partenaires SIG et Groupe E Greenwatt SA, de manière voulue par le SdE mais surtout une implication totale de Groupe E Greenwatt SA dans l'établissement du volet éolien du plan directeur cantonal, ce que le Conseil d'Etat veut cacher.**

Pour sa part, face à cette situation, le soussigné, connaissant parfaitement le dossier, a « décaviardé » les éléments essentiels et certains, qui apparaissent en jaune, aux endroits caviardés par le Conseil d'Etat³⁷. Ce document a été produit en procédure le 18 octobre 2024, devant le Tribunal cantonal en lien avec la procédure de récusation en cours notamment contre la présence d'Olivier Curty au COPIL éolien. Le Conseil d'Etat en a eu connaissance et sait que la version « décaviardée » par le soussigné est destinée à être mise en circulation. Compte tenu de cela, mais également devant le tollé général suscité par la publication de la première version v1 totalement caviardée, illisible, le Conseil d'Etat a publié une nouvelle version v2 du rapport de l'IDHEAP, à peine moins caviardée.

La lecture du rapport de l'IDHEAP est consternante et accablante pour le Conseil d'Etat, pour Olivier Curty et pour Serge Boschung. En particulier, il en ressort que les passages cités plus haut de la réponse 2021-CE-115 du 26 mai 2021, mais également le Rapport 2024-DEEF-34 du 10 septembre 2024 que le Conseil d'Etat s'apprête à soumettre au Grand Conseil lors de la session de décembre 2024, sont intégralement contraires à la vérité.

Sans entrer dans le détail ici, et sans aucune prétention à l'exhaustivité, **il ressort du rapport de l'IDHEAP notamment les éléments suivants.**

³⁷ Rapport de l'IDHEAP « décaviardé » par le soussigné début octobre 2024, notamment produit en procédure devant le Tribunal cantonal. <https://lasonnaz.ch/wp-content/uploads/2024/10/Rapport-IDEAP-decaviarde-par-Me-Ecoffey.pdf>

Sur la forme

- 3.1. Il est tout d'abord essentiel et fondamental de rappeler que **l'IDHEAP n'a pas été chargée d'une enquête administrative**. Le mandat donné à l'IDHEAP est très limité dans son cadre.

Le rapport n'est donc pas un rapport d'enquête. L'IDHEAP n'a reçu qu'un échantillon de documents soigneusement sélectionnés par Serge Boschung et la DEEF, et n'avait en particulier **aucun pouvoir d'investigation**. **Au fil de l'exécution de son travail, l'IDHEAP ne pouvait donc pas poser de questions, demander des documents complémentaires ou entendre des personnes**. Sa cognition du dossier était ainsi strictement limitée à ce que Serge Boschung et la DEEF ont bien voulu lui donner le 6 juillet 2023.

Cette manière de faire du Conseil d'Etat, qui consiste à confier aux personnes potentiellement mises en cause le pouvoir de déterminer ce qui va être examiné à leur rencontre, et à faire croire ensuite que le résultat de processus sera objectif et complet, est simplement ahurissante. Le Grand Conseil ne saurait s'en contenter.

Cela étant, même sur cette base lacunaire et orientée par la DEEF et le SdE, les constats de fait et les conclusions de l'IDHEAP sont, comme relevé, **accablants**.

- 3.2. **Le rapport de l'IDHEAP est, comme dit, basé exclusivement sur les éléments et documents que Serge Boschung et le Secrétaire général d'Olivier Curty ont bien voulu lui remettre le 6 juillet 2023 (p. 5). Ce sont ces seuls éléments et documents qui ont défini le cadre de travail de l'IDHEAP.**

Dans ce cadre assez extraordinaire, qui n'existe qu'à Fribourg et où cela ne semble finalement choquer personne, dans lequel la personne mise en cause est celle qui a le pouvoir de définir le cadre de l'analyse à son sujet, **il faut partir de l'idée que Serge Boschung et la DEEF ont donné à l'IDHEAP le maximum possible d'éléments favorables pour exonérer le SdE d'un reproche de connaissance du conflit d'intérêts et le minimum d'éléments défavorables**. Il faut comprendre dans ce minimum les procès-verbaux du groupe de travail de l'Etat GT, documents qu'il n'aurait évidemment pas été sérieux de ne pas donner et sans lesquels l'IDHEAP n'aurait vraisemblablement pas accepté le mandat pour ne pas se discréditer.

Or, il faut retenir que l'IDHEAP relève de manière continue dans son rapport, avec une certaine ironie et une insistance appuyée, le manque permanent de documents pour appuyer la thèse soutenue par Serge Boschung d'indépendance d'ennova SA et d'absence de connaissance de ce conflit d'intérêts par l'Etat. Bien plus, l'IDHEAP relève de manière constante, avec une certaine perplexité pour dire le moins, qu'il ne dispose pas, dans ce qui lui a été remis, de documents qui étayaient les allégations du SdE, **Serge Boschung se justifiant essentiellement et constamment en faisant référence à une note interne qu'il a lui-même rédigée en janvier 2023 après l'éclatement de l'affaire (p. 88 s. notamment)**.

Dit autrement, cette note interne rédigée par Serge Boschung *a posteriori*, en janvier 2023, représente le maximum d'éléments que Serge Boschung est capable de produire en sa faveur, « à décharge ».

- 3.3. On apprend ensuite que le rapport a été adressé par l'IDHEAP au Conseil d'Etat le **31 octobre 2023 déjà et n'a visiblement pas plu puisque des demandes de modifications ont été formulées** (p. 6). Dans son rapport, l'IDHEAP indique n'avoir que légèrement modifié son rapport dans une **seconde version du 13 juin 2024**. Par la suite, **le Conseil d'Etat a à nouveau sciemment traîné et a retardé au maximum la publication du rapport. Il a attendu début septembre 2024**.

Dans l'intervalle, soit depuis la remise à l'interne de la première version le 31 octobre 2023, en dissimulant cela, le Conseil d'Etat, respectivement la DEEF, ont pu mettre en place de nombreuses démarches auprès du Grand Conseil (notamment imposer des mâts de mesures, mandat Kolly/Mauron), dont le COPIL, faire avancer les travaux de celui-ci, sans être inquiétés aux niveaux juridique et politique. Ainsi, des décisions ont été prises par le Grand Conseil et le COPIL, alors que le rapport de l'IDHEAP était déjà disponible.

- 3.4. Il est encore précisé dans le rapport de l'IDHEAP que **celui-ci a bien reçu le mémoire complémentaire des Communes du 18 octobre 2023 mais que, reçu tardivement, l'IDHEAP n'en a pas tenu compte (p. 5)**. Cela étant, en comparant le **mémoire complémentaire des Communes du 18 octobre 2023³⁸** et le rapport de l'IDHEAP, il faut constater qu'il n'existe pas la moindre contradiction entre eux. Au contraire, les deux documents se complètent parfaitement, alors même que les documents à disposition pour leur établissement respectif n'étaient pas les mêmes. Ainsi notamment, comme relevé ci-dessus, à défaut d'autres documents remis par Serge Boschung et la DEEF le 6 juillet 2023, le rapport de l'IDHEAP est basé largement sur la base des procès-verbaux du groupe de travail de l'Etat GT, tenus totalement secrets à ce jour.

L'analyse de ces procès-verbaux par l'IDHEAP complète les pièces manquantes du « puzzle » des Communes, et **notamment les circonstances que les Communes avaient identifiées comme totalement suspectes et insolites dans l'octroi par le SdE du mandat d'expert « indépendant et neutre » à ennova le 14 janvier 2016**.

Sur le fond

Avant de nous plonger sur le fond du rapport de l'IDHEAP, imprégnons-nous à nouveau des propos de Serge Boschung dans la réponse 2021-CE-115³⁹...

³⁸ Mémoire complémentaire du 18 octobre 2023.

<https://lasonnaz.ch/wp-content/uploads/2023/10/Memoire-complementaire-du-18.10.2023.pdf>

³⁹ Réponse du Conseil d'Etat 2021-CE-115 du 26 mai 2021.

https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-65a94f5cd5e7e/fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final.pdf

D'une part, avant de confier le mandat d'expertise et d'accompagnement du GT, le SdE s'est assuré de l'indépendance de la société Ennova, à savoir qu'elle n'était en l'état pas impliquée dans des projets de développement éoliens cantonaux, tant pour les Services industriels de Genève, que pour Groupe E Greenwatt ou tout autre développeur. Ledit service a aussi été tenu informé qu'à fin 2015 la société Ennova terminait une campagne de mesures des vents sur le territoire de la commune du Châtelard, et que le matériel utilisé devait encore être démonté, tenant compte des conditions météorologiques.

... ainsi que dans La Gruyère du 12 décembre 2017⁴⁰...

Sélection «scientifique»...

«Nous n'avons pas tenu compte des zones préalablement identifiées par les promoteurs, mais avons tout repris de zéro, assure Serge Boschung, chef du Service de l'énergie (SdE), qui présidait le groupe de travail chargé de dresser la liste des sites potentiels. «Aucun élément politique, émotionnel ou financier ne devait altérer ce travail purement scientifique. Nous pouvons ainsi affirmer que les sites choisis sont clairement les meilleurs», poursuit-il.

3.5. Loin de s'être assuré de l'indépendance d'ennova SA, Serge Boschung est tout d'abord allé chercher directement Groupe E Greenwatt SA pour faire partie du groupe de travail de l'Etat GT, avant de lui substituer ennova SA, en connaissance des intérêts de cette dernière

Comme relevé, l'IDHEAP a pu disposer des procès-verbaux PV du groupe de travail de l'Etat GT. Les éléments qu'il en donne jettent un éclairage sidérant sur les circonstances qui ont conduit à l'attribution de mandat à ennova SA par le SdE le 14 janvier 2016, circonstances qui apparaissent largement suspectes aux Communes.

Le moins que l'on puisse dire à la lecture des faits tirés de ces procès-verbaux par l'IDHEAP est que les propos de Serge Boschung rappelés ci-dessus sont totalement contraires à la vérité. En effet, ce que le Conseil d'Etat cherche à cacher à la population et au Grand Conseil notamment par sa censure du rapport de l'IDHEAP est qu'en réalité **Serge Boschung est allé chercher directement Groupe E Greenwatt SA pour faire partie du groupe de travail GT** et que, devant la résistance de certains services membres du groupe de travail GT, il a été décidé d'interposer ennova SA et les mandataires de Groupe E Greenwatt SA, alors que le SdE connaissait parfaitement les intérêts d'ennova SA dans le canton de Fribourg, pour elle-même, mais également pour sa mère les SIG partenaires de Groupe E Greenwatt SA.

A ce sujet, il vaut la peine de citer *in extenso* les passages pertinents du rapport de l'IDHEAP (p. 14 à 24).

3.5.1. Il ressort en effet du procès-verbal du groupe de travail de l'Etat GT de la **première séance du 28 août 2015** que **Serge Boschung est allé directement chercher Groupe E Greenwatt SA pour qu'elle participe au groupe de travail de l'Etat GT** (p. 15), point sur lequel l'IDHEAP appuie (p. 21).

Par ailleurs, lors de cette même séance du 28 août 2015, **Serge Boschung** « propose d'intégrer la société **Greenwatt** au groupe de travail, par exemple en qualité de mandataire externe »⁴⁷.

⁴⁰ La Gruyère du 12 décembre 2017.

Les éléments mis en lumière aux p. 15 à 17 du rapport IDHEAP sont édifiants sur le fait **qu'il est tout naturel**, au sein de la DEE (devenue DEEF ultérieurement), du SdE et pour son chef Serge Boschung, dont le supérieur direct à ce moment était le Conseiller d'Etat Beat Vonlanthen (lequel était également vice-président de Groupe E SA), **d'aller chercher spontanément la société-fille de Groupe E SA pour faire partie du groupe de travail de l'Etat GT.**

Par rapport à la vérité, il y a naturellement un décalage total avec la réponse 2021-CE-115 du 26 mai 2021 que Serge Boschung apporte devant le Grand Conseil pour le Conseil d'Etat en lien avec le souci qu'il prétend avoir eu d'éviter un conflit d'intérêts avec Groupe E Greenwatt SA⁴¹. **Serge Boschung y prétend s'être assuré auprès d'ennova SA, avant de lui confier le mandat en janvier 2016, qu'elle n'était pas en lien avec Groupe E Greenwatt SA alors qu'en réalité Serge Boschung a directement proposé Groupe E Greenwatt SA au groupe de travail de l'Etat GT lors de la première séance du 28 août 2015. Même propos dans La Gruyère du 12 décembre 2017.**

Visiblement, le souci de Serge Boschung de s'assurer de l'indépendance du processus était très fort...

- 3.5.2. On comprend ensuite de la lecture du rapport de l'IDHEAP que les autres représentants des services présents lors de la première séance du 28 août 2015 n'ont pas osé marquer trop frontalement leur désapprobation en séance sur la proposition de Serge Boschung d'intégrer Groupe E Greenwatt SA au groupe de travail GT.
- 3.5.3. Toutefois, **Chantal Baudassé, du Service de la nature et du paysage SNP**, a adressé ultérieurement, le **3 septembre 2015**, un courriel au SdE (Bruno Müller avec Serge Boschung en copie) dans lequel elle indique que, après discussion à l'interne du SNP, **la présence de Groupe E Greenwatt SA telle que proposée par Serge Boschung est perçue comme très problématique** : *« Elle rapporte une certaine appréhension des membres de son service concernant l'intégration de Greenwatt au GT aussi tôt dans le projet et souligne que « le travail interne à l'administration devrait absolument rester indépendant de toute pression « commerciale » ou économique de la part de ce distributeur ». Elle exprime également les craintes de son service que « le fait d'avoir un seul distributeur autour de la table pourrait être perçu comme une situation monopolistique par d'autres distributeurs »* (p. 16).

Dans la suite du rapport de l'IDHEAP, on apprend encore que dans la foulée Chantal Baudassé a encore visiblement cherché à se couvrir officiellement à de tout reproche futur à ce sujet, en soulignant *« la nécessité d'une validation « politique » du processus de travail »*, à savoir que la présence de Groupe E

⁴¹ Réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil 2021-CE-115 du 26 mai 2021

https://www.parlinfo.fr/ch/dl.php/fr/ax-65a94f5cd5e7e/fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final.pdf

Greenwatt SA au sein du groupe de travail de l'Etat GT telle que proposée par Serge Boschung soit validée par écrit par les Conseillers d'Etat concernés par la thématique (p. 16 et 17). Chantal Baudassé savait probablement que sa demande ne pouvait pas être acceptée puisque le problème qu'elle soulevait était patent et que personne dans la hiérarchie n'accepterait de prendre un tel risque.

- 3.5.4. Par conséquent, face à cette **résistance interne** qui a dû surprendre au sein du SdE en raison de sa culture de consubstantialité vis—à-vis de Groupe E SA, et comme démontré plus bas, il a visiblement été décidé par le SdE de **changer de stratégie** et de procéder différemment, de manière moins visible, en intercalant un « tiers » entre le groupe de travail de l'Etat GT et Groupe E Greenwatt SA, néanmoins **sans que personne au sein du groupe de travail de l'Etat GT ne soit dupe**.

C'est ce qui ressort de la réponse de Bruno Müller à Chantal Baudassé par courriel du 8 septembre 2015 (p. 17). On va simplement prendre les mandataires de Groupe E Greenwatt SA et le problème est réglé...

Bruno Müller répond à **Chantal Baudassé** par courriel du 8 septembre 2015 en lui expliquant la marche à suivre avec **Greenwatt** telle qu'il la propose (« Ich schlage folgendes Vorgehen vor »)⁵⁶. Il suggère, comme convenu lors de la première séance du GT du 28 août 2015, d'inviter **Greenwatt** à la prochaine réunion afin que la société fournisse au GT toutes les informations dont elle dispose sur les projets en cours dans le canton, en particulier concernant les bureaux d'ingénieurs mandatés⁵⁷. Le GT établira ensuite le contact directement avec les bureaux d'études « afin de ne pas générer de conflit d'intérêt avec **Greenwatt** ou d'autres promoteurs puisqu'ils ne seront pas intégrés dans le groupe de travail »⁵⁸.

- 3.5.5. En clair, au lieu de travailler directement avec Groupe E Greenwatt SA puisque cela effraie certains, on va travailler avec les mandataires et partenaires de Groupe E Greenwatt SA, dont ennova SA.
- 3.5.6. C'est ainsi qu'ennova SA apparaît dans le dossier, ce dans des circonstances sidérantes révélées notamment en p. 45 du rapport, avec des passages que l'IDHEAP lui-même estime nécessaire de mettre en gras. C'est pour ce type de passages que le Conseil d'Etat a censuré le rapport de l'IDHEAP.

Dans la première version (v1) publiée par le Conseil d'Etat le 16 septembre 2024 sur le site du Grand Conseil (parlinfo.fr.ch), le passage pertinent se présente comme suit :

— Ainsi, dans un courrier du 30 septembre 2015 d'ennova au SdE, l'entreprise indique : « Notre société (...), détenue à 100% par SIG, a le plaisir **de vous confirmer**, qu'elle souhaite être représentée par la société [REDACTED], au sein du Groupe d'accompagnement mis en place pour l'élaboration du plan directeur éolien et plus particulièrement **pour représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens** [REDACTED], [REDACTED] et [REDACTED] »²³⁰.

C'est absolument incompréhensible pour les tiers et le contenu pourtant très grave leur échappe.

Dans la seconde version publiée (v2) publiée récemment sur le site du Grand Conseil à la suite du tollé soulevé par le caviardage complet, le passage se présente désormais comme suit :

- Ainsi, dans un courrier du 30 septembre 2015 d'ennova au SdE, l'entreprise indique : « Notre société (...), détenue à 100% par [REDACTED], a le plaisir **de vous confirmer**, qu'elle souhaite être représentée par la société Groupe E Greenwatt SA, au sein du Groupe d'accompagnement mis en place pour l'élaboration du plan directeur éolien et plus particulièrement **pour représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales** »²³⁰.

Il est difficile d'être plus clair et cela démontre au moins deux choses, toutes deux très graves.

- 1°) Serge Boschung ne dit pas la vérité. Le 30 septembre 2015, ennova SA entend être représentée dans le groupe de travail de l'Etat GT par Groupe E Greenwatt SA, ce qui tout d'abord confirme le partenariat mais confirme aussi qu'ennova SA poursuit des intérêts propres (ceux des SIG) dans trois sites du canton. C'est probablement ce que Serge Boschung appelle « s'assurer de l'indépendance d'ennova » dans la réponse 2021-CE-115...
- 2°) Le Conseil d'Etat a tenté de dissimuler par son caviardage massif l'implication totale de Groupe E Greenwatt SA au Grand Conseil et au public.

On peut faire le même exercice avec la réponse du 22 octobre 2015 du SdE à ennova SA concernant sa demande d'être associée aux travaux du GT (p. 45) :

v1

première partie de l'année 2016 ». Enfin, il indique que « **l'entreprise avec laquelle vous êtes en contact, [REDACTED], fait également partie des interlocuteurs du canton. Elle est donc informée de l'avancée des travaux** »²³¹.

v2

première partie de l'année 2016 ». Enfin, il indique que « **l'entreprise avec laquelle vous êtes en contact, Groupe E Greenwatt, fait également partie des interlocuteurs du canton. Elle est donc informée de l'avancée des travaux** »²³¹.

Le SdE parle du partenariat mais également du fait que **Groupe E Greenwatt SA est informée de l'avancée des travaux** du groupe de travail de l'Etat GT. La confidentialité totale imposée par le SdE aux membres du groupe de travail de l'Etat GT ne s'applique donc pas à Groupe E Greenwatt SA qui est informée de l'avancée des travaux, information que le SdE n'hésite pas à divulguer à ennova SA...

3.5.7. Lors de la **deuxième séance du groupe de travail de l'Etat GT du 1^{er} octobre 2015**, les choses vont encore plus loin puisque le procès-verbal repris dans le rapport de l'IDHEAP (p. 17) nous informe que **Laurent Scacchi, chargé d'affaire éolien pour Groupe E Greenwatt SA**, a participé à celle-ci en présentant un PowerPoint mentionnant la présence à cette séance du GT de **Guillaume Favre de Thierrens, chef de projet éolien auprès d'ennova SA**, soit la personne au cœur des développements éoliens d'ennova SA dans le Gibloux et à Misery-Courtion, lequel interviendra quelques semaines plus tard comme interlocuteur direct et permanent d'ennova auprès du groupe de travail GT dans le cadre du mandat d'expert « indépendant et neutre ». Bien plus, comme le rapport de l'IDHEAP le confirme, Guillaume Favre de Thierrens sera quasiment seul à la base de l'établissement du volet éolien du plan directeur cantonal fribourgeois. Au vu du contenu de la présentation PowerPoint qui mentionne clairement le partenariat Groupe E Greenwatt SA / SIG-ennova SA et de la présence probable à cette séance de Guillaume Favre de Thierrens, il est évident que les membres du groupe de travail GT ne pouvaient pas avoir le moindre doute sur les relations de partenariat entre ennova SA/SIG et Groupe E Greenwatt SA. De même, pour les autres bureaux mis en œuvre par Groupe E Greenwatt SA comme atelier11a et l'Azuré.

Comme relevé plus haut par exemple, au même moment Jean-Luc Zanosco directeur d'ennova SA cosignait le 26 octobre 2015 avec Jean-Michel Bonvin, directeur de Groupe E Greenwatt SA, le courrier à en-tête commune à la Commune de Le Châtelard du 26 octobre 2015.

3.5.8. Lors de la **troisième séance du GT du 19 novembre 2015** et le tour de passe-passe qui a consisté pour le SdE à substituer Groupe E Greenwatt SA par sa partenaire ennova/SIG en qualité d'experte « indépendante et neutre » au sein du groupe de travail de l'Etat GT, le sujet n'est pas évoqué, devenant visiblement tabou, une forme de secret de famille. Tout le monde au sein du groupe de travail de l'Etat GT connaît la situation, mais personne n'en parle.

L'IDHEAP relève du reste à ce sujet qu'il n'y a jamais eu d'acceptation formelle d'ennova SA par le groupe de travail de l'Etat GT et que le SdE a seul attribué à ennova SA le mandat le 14 janvier 2016.

3.5.9. Ainsi, lors de la **quatrième séance du groupe de travail GT du 25 janvier 2016**, le SdE a pu « débarquer » avec ennova SA, qui avait été mandatée à peine quelques jours plus tôt le 14 janvier 2016⁴². Bien plus, le SdE a pu livrer déjà la liste priorisée des 21 sites existants ! Selon l'IDHEAP, personne au sein du GT ne semble s'être posé de questions.

⁴² Attribution de mandat du 14 janvier 2016.

- 3.5.10. En résumé, nous savons désormais par le rapport de l'IDHEAP comment ennova SA est effectivement arrivée dans le dossier du volet éolien du plan directeur cantonal.

En conclusion, il n'y a pas eu la moindre recherche de Serge Boschung pour trouver un expert indépendant et neutre. Tout au contraire, et tout naturellement puisque nous sommes à Fribourg avec Groupe E SA qui appartient à l'Etat, le SdE a spontanément voulu inclure Groupe E Greenwatt SA dans le groupe de travail de l'Etat GT mais, devant la résistance des autres services, il a été décidé de procéder plus discrètement, par ennova SA et les autres mandataires/partenaires de Groupe E Greenwatt SA, en toute connaissance des intérêts des uns et des autres cependant.

Comme déjà évoqué plus haut, l'IDHEAP relève dès la p. 43 de son rapport que Serge Boschung n'a pas pu livrer d'autres éléments que sa fameuse note interne qu'il a rédigée lui-même en janvier 2023 pour tenter d'expliquer le courrier d'ennova SA du 30 septembre 2015 et la réponse du SdE du 22 octobre 2015, ainsi que tout le reste évidemment.

- 3.6. **Le rapport IDHEAP confirme qu'il n'a pas existé la moindre planification négative, à savoir de processus purement scientifique « que l'on ne peut pas tordre », qui serait parti d'une page blanche, le territoire cantonal dans son ensemble, pour aboutir par application successives de critères à une sélection des sites éoliens. ennova SA a toujours été mandatée par le SdE uniquement pour prioriser les 21 sites existants, soit les siens/SIG, ceux de Groupe E Greenwatt SA et ceux d'éventuels concurrents. Le rapport explicatif de mai 2017, rédigé par ennova SA, est clairement contraire à la vérité.**

- 3.6.1. Nous entrons ici dans l'examen lui-même du processus d'établissement du volet éolien du plan directeur cantonal en 2016. Ce processus est décrit dans le détail dans le **rapport explicatif de mai 2017 établi par ennova SA**, qui présente tout d'abord en p. 18 et 19 un tableau résumant la chronologie des étapes successives, dans la colonne de droite à chaque fois l'évolution à la baisse du nombre d'endroits possibles pour un site éolien, diminution censée représenter l'avancement des travaux de la planification négative par l'application successive de critères. Les éléments résumés dans le tableau, les différentes étapes, sont ensuite expliquées et détaillées dans la suite du rapport explicatif de mai 2017.

Les éléments mis à en lumière par l'IDHEAP sur la base des procès-verbaux du groupe de travail de l'Etat GT confirment intégralement les éléments exposés dans le mémoire complémentaire des Communes du 18 octobre 2023, à savoir qu'il n'y a jamais eu de planification négative mais uniquement, et depuis le début, une priorisation des 21 sites existants en

janvier 2016 (soit ceux d'ennova SA/SIG et ceux de Groupe E Greenwatt SA) et que, dans ce cadre, ennova SA a pu agir à sa guise.

- 3.6.2. L'extrait du rapport explicatif de mai 2017 a déjà été présenté ci-dessus pour le comparer à l'attribution de mandat du 14 janvier 2016 du SdE à ennova SA.

Pour rappel, **l'attribution de mandat du 14 janvier 2016** donne à ennova SA jusqu'au **21 janvier 2016** au plus tard, soit exactement une semaine ou cinq jours ouvrables après l'attribution de mandat, pour établir un **livrable intermédiaire sous forme d'un tableau priorisé des 21 sites existants**. Le délai pour le livrable final est à peine plus long, au 1^{er} mars 2015.

Ces délais sont brefs, mais il faut comprendre qu'ils portent évidemment sur des éléments connus dans le moindre détail d'ennova SA/SIG et de Groupe E Greenwatt SA puisqu'il s'agit pour eux uniquement de transmettre au groupe de travail GT une liste priorisée de leurs propres sites, respectivement cas échéant celui d'un concurrent, ce dernier point étant évidemment problématique.

- 3.6.3. Le rapport de l'IDHEAP nous apprend (p. 22) que le délai au 21 janvier 2016 a été respecté. En effet :

La **quatrième séance du GT** a lieu le **25 janvier 2016**. Au point 5 de l'ordre du jour figure le compte-rendu de **Bruno Müller** sur le mandat avec ennova SA pour la fixation des priorités de sites. Toutefois, et sans qu'aucune discussion n'ait été consignée dans les PV sur le choix de la désignation de ce bureau d'études, il apparaît qu'un rapport intermédiaire du 21 janvier 2016 a déjà été rédigé par le bureau d'études ennova SA. Ce rapport est remis aux membres du GT lors de la séance⁷⁵. Dans ce rapport intermédiaire figurent notamment les informations suivantes : « Mandant : Service de l'énergie SdE (...) *Groupe d'accompagnement* : [Liste des

Il ressort déjà de ce seul passage qu'il révèle les éléments suivants :

- 3.6.3.1. Le groupe de travail de l'Etat GT a une attitude largement passive face au SdE et à ennova SA. Il ne se pose pas de question sur la provenance des éléments qui leur sont présentés et sur l'ordre de priorité établi uniquement par ennova SA.
- 3.6.3.2. L'IDHEAP n'a ainsi pas réussi à identifier d'échanges au sein du groupe de travail GT entre la deuxième séance le 1^{er} octobre 2015 et la quatrième séance le 25 janvier 2016 en lien avec le fait d'octroyer le mandat d'expert à ennova SA. Tout semble avoir été concocté entre le SdE et ennova SA. Serge Boschung n'a pas pu livrer à l'IDHEAP d'éléments contraires.

- 3.6.4. Ainsi donc, le 25 janvier 2016, le groupe de travail GT se voit remettre d'emblée l'analyse d'ennova SA de priorisation des 21 sites existants, avec la fixation de délais très brefs.

A la suite de l'intervention de Bruno Müller, le PV de la séance du 25 janvier 2016 indique ce qui suit :

- « D'ici le 1^{er} février, les membres du Groupe de travail étudieront au sein de leur service les points/critères qui les concernent et feront part de leurs éventuels commentaires. Il ne faut pas tenir compte de la pondération (colonne du milieu Cpoids). Cela concernera la prochaine étape. Prendre la colonne pondération à droite.
- Le 2 février, nous devons donner notre OK à ennova SA pour la poursuite de l'étude.
- Ennova SA procédera à une analyse et classification des 21 sites. »⁷⁷

Encore une fois, il n'est nulle part question de planification négative mais uniquement de travailler sur les 21 sites existants. Ceci en rappelant que le planning officiel du rapport explicatif de mai 2017 présenté plus haut indique un début des travaux du groupe de travail GT en février 2016 seulement, et non pas en janvier 2016, avec encore 83 Zones potentielles ZP, soit une partie très importante et ouverte du territoire cantonal.

Il n'y a ensuite pas de travail commun, de réflexion globale du groupe de travail GT mais il est demandé à chacun de s'exprimer uniquement sur son domaine propre de compétence pour les 21 sites existants. Les membres du GT n'ont ainsi pas une vision complète du processus qui a conduit à l'établissement de la liste mais également du processus qui sera ensuite mené par le SdE et ennova SA.

Surtout, ennova SA dispose d'une latitude totale puisqu'elle a pu prioriser les 21 sites existants selon ses intérêts et a présenté d'emblée cette liste au groupe de travail GT comme base, encore une fois sans question.

- 3.6.5. Ces quelques éléments contredisent totalement le planning officiel du rapport explicatif de mai 2017, ainsi que les déclarations précitées du Conseil d'Etat, d'Olivier Curty, de Serge Boschung et de Jean-Luc Zanasco qui tous mettent en avant un processus purement scientifique de planification négative, qu'on ne peut pas tordre, repris depuis le départ (le canton comme « feuille blanche »), sans influence des promoteurs et sans prise en compte des aspects financiers.
- 3.6.6. Le fond est probablement touché avec le pseudo-processus de l'étape 3, à savoir la consultation mise en place en avril 2016 de ce que le rapport explicatif appelle les « acteurs de l'aménagement du territoire », à savoir les communes, ONG,...

Or, tous les acteurs étatiques se réfèrent continuellement dans leurs interventions publiques, Olivier Curty et Serge Boschung en tête, au fait qu'en plus d'avoir appliqué un processus de planification négative purement

scientifique, sans tenir compte des sites en développement, le SdE a même poussé ses scrupules démocratiques jusqu'à mener une consultation publique.

Le mémoire complémentaire des Communes du 18 octobre 2023 a démontré que le groupe de travail de l'Etat GT n'a pas été consulté par le SdE et ennova SA sur les éléments sur lesquels les « acteurs » de l'aménagement du territoire auraient à se déterminer, dont la conception en elle-même était déjà absurde, ce qui a conduit à des résultats absurdes et arbitraires. Bien plus, comme mis en évidence par les Communes, les services du groupe de travail de l'Etat GT, consultés au même titre que les « acteurs » de l'aménagement du territoire, ont rendu des documents partiellement remplis, uniquement pour leur domaine de compétence, et critiques sur le sens et même la légalité de la démarche.

Les éléments des procès-verbaux du groupe de travail GT évoqués par l'IDHEAP nous dévoilent désormais le dessous des cartes de la mise en place interne de ce processus, la « vie intime » au sein du groupe de travail GT, et c'est encore pire que ce que les Communes pouvaient imaginer.

- 3.6.7. Lors de la **septième séance le 11 avril 2016**, ennova SA a présenté la priorisation des 21 sites après actualisation des données (soit probablement après prise en compte des remarques des services sur le rapport de priorisation des 21 sites remis par ennova SA).

Toujours lors de cette séance du 11 avril 2016, le SdE a ensuite évoqué la future **séance d'information du 20 avril 2016 au NH Hôtel à Fribourg** en vue du processus participatif/consultation des « acteurs ». Serge Boschung a notamment attiré l'attention des membres du GT sur le fait qu'aucun site ne sera communiqué à l'extérieur. Il indique aussi déjà en p. 28 que « *(les communes) ne peuvent pas remettre le fond et les études en cause* ». Serge Boschung n'a donc visiblement pas envie de dévoiler la vérité sur l'état réel du processus en cours aux « acteurs de l'aménagement du territoire » (collectivités territoriales, associations,...) qu'il s'apprête à consulter et indique déjà que les avis qui seront exprimés ne remettront pas en cause ce qui a déjà été établi par ennova SA, à savoir la priorisation des 21 sites existants.

ennova SA se permettra pourtant de décrire comme suit la consultation dans le rapport explicatif de mai 2017 (p. 74), très loin de ce que Serge Boschung affirme à l'interne.

6.3 Etape 3 : Information et participation des acteurs

631 Objet

La planification directrice éolienne n'a de sens que si les acteurs directs du territoire sont impliqués. Telle a été la décision du groupe de travail. Ce dernier est parti du fondement, aujourd'hui reconnu dans le développement de ce type d'infrastructure, que l'énergie éolienne ne peut être développée que si les collectivités territoriales, les associations officiant pour les intérêts de la nature et du paysage, les partenaires publics et les offices fédéraux peuvent participer.

632 Démarche

Le groupe de travail a souhaité mettre en place une démarche d'information et de participation auprès des acteurs importants du territoire cantonal. A travers cette démarche, il souhaitait que ces derniers puissent l'aider à définir au mieux la manière dont il allait devoir travailler dans les étapes suivantes. Pour se faire, le Service de l'énergie (SdE), accompagné des autres représentants de services cantonaux au sein du groupe de travail ainsi que des mandataires, a exposé l'avancement des travaux effectués sur la planification éolienne jusqu'en avril 2016.

Au terme de cette journée, un dossier de participation a été mis en ligne sur le site internet du SdE afin que chaque acteur puisse se prononcer sur les intérêts qu'il souhaitait voir mis en avant dans cette planification. Les divers acteurs ont eu la possibilité d'attribuer un poids à chaque critère et à chaque dimension en remplissant le dossier de participation. La grille d'évaluation à remplir se présentait de la manière suivante, avec pour chaque critère un détail de la manière dont il était évalué :

En conséquence, le SdE trompe les « acteurs » tout d'abord en leur en faisant croire publiquement le 20 avril 2016 que tout est encore ouvert alors que les jeux sont déjà déjà faits avec une priorisation dès janvier 2016 des 21 sites établie par ennova SA sur laquelle les services de l'état se sont déjà prononcés, et également en baignant les « acteurs » dans l'idée que leur exercice de pondération des dimensions et critères serait prise en compte et appliqué à un nombre encore largement ouvert de sites.

A nouveau, rappelons l'état officiel du prétendu processus de planification négative en **avril 2016** à la veille de l'étape 3 « information et participation des acteurs », tel qu'il ressort du rapport explicatif de mai 2017 (p. 18), avec 59 Sites de faisabilité éoliens SFR couvrant tout le canton, ce qui est totalement faux.

Résultats intermédiaire:	avr.16	ZP rassemblées et sélectionnées = définition des SFE Les SFE font l'objet de la pondération	Nombre de SFE: 59
Etape 2 Poser les bases solides pour l'évaluation des SFE	avr.16	Evaluation de la pondération	12 critères d'évaluation
		Identifier les critères d'évaluation à partir desquels seront jugés les SFE	
		Regrouper les critères d'évaluation définis par dimensions, elles-mêmes objet d'une pondération	4 dimensions intégrant les 12 critères
		Justifier et fixer les principes et l'échelle de valeurs de la pondération	Notation de 0 point à 3 points Plus le nombre de points est important plus le site est favorable pour l'énergie éolienne
Etape 3 Information et participation des acteurs	avr.16	Présentation des principes de cette évaluation des sites éoliens aux collectivités locales, associations et partenaires publiques	Séances du 20 avril 2016 avec livraison de documents pour la participation des acteurs

3.6.8. La consultation des « acteurs » courait jusqu'au 31 mai 2016. Le résultat part littéralement dans tous les sens et n'est de toute évidence pas utilisable, ce qui était d'emblée évident s'agissant de consulter un panel indéterminable de personnes qui ne sont pas des spécialistes et qui de surcroît défendent chacune des intérêts propres qu'ils surpondèrent au détriment des autres intérêts. Outre que de très nombreux retours ne sont pas complets, notamment ceux du Service de l'environnement SEn ou du Service des forêts et de la faune SFF, les services composant le groupe de travail de l'Etat GT ont

émis des critiques sur la validité du processus (SFF, SeCA, SNP). Sans même évoquer le fait que les personnes consultées ont disposé de formulaires différents, avec un nombre variable de critères à pondérer, ce qui est assez sidérant lorsqu'il s'agit d'établir une moyenne. Par exemple, alors qu'elle avait obtenu l'intégralité des retours de la consultation, l'association « Non au parc éolien – Les Collines de la Sonnaz » a immédiatement identifié en février 2022 déjà les incohérences patentes du résultat présenté dans le rapport explicatif de mai 2017. La Liberté du 5 février 2022 est à ce sujet un nouvel exemple des allégations contraires à la vérité du groupe de travail de l'Etat, respectivement d'Olivier Curty⁴³.

- 3.6.9. Il est ainsi simplement sidérant de constater comment le SdE activement, mais plus largement le reste du groupe de travail de l'état GT par démission, prennent en compte les résultats de la consultation et se sont accommodés de cette chienlit lors de la **neuvième séance du du 13 juin 2016** (p. 30 à 33 du rapport).

critères pour sortir des sites. Le SeCA a dit ne pas vouloir pondérer les dimensions mais le GT n'a jamais validé cette manière de faire et qui diffère pour chaque service. S'il avait été défini à l'origine que le nombre de critères étaient important, il aurait insisté pour en mettre plus. Par exemple, 3 critères pour chaque dimension afin d'avoir une égalité et ne pas se trouver avec seulement 25% pour les humains. Il émet des doutes sur le système utilisé pour la pondération. Le poids dimension est très important. »¹⁴²

Serge Boschung quitte la séance alors que la discussion au sein du GT se poursuit¹⁴³. Le GT discute encore, en son absence, du « bienfondé de contacter les communes pour 'les prévenir' » et décide que « Non, car les communes auront trois mois de délai pour se prononcer lors de la consultation »¹⁴⁴. Concernant la question de savoir « Comment et quels

En d'autres termes, les services confirment leurs critiques du processus participatif (consultation des « acteurs ») mis en place unilatéralement par le SdE avec ennova SA sans les consulter (« *mais le GT n'a jamais validé cette manière de faire et qui diffère pour chaque service* »), relèvent les incohérences graves du processus et de son résultat (il est rappelé que la pondération des intérêts est le cœur de l'activité administrative).

Mais, ce qui est le plus perturbant est que le groupe de travail de l'Etat GT renonce à informer les communes de la situation, les renvoyant cyniquement à la future consultation publique du plan directeur cantonal (le délai de trois mois de l'art. 11 ReLATEC dont dispose les communes).

Exprimé autrement, le groupe de travail de l'Etat GT, alors qu'il sait qu'il n'a pas été consulté par le SdE pour le processus, qu'il sait que le processus ne vaut absolument rien et que celui-ci a du reste donné des résultats totalement inutilisables et incohérents, renonce à informer les collectivités publiques qui ont participé.

⁴³ La Liberté du 5 février 2022.

3.6.10. Un passage particulièrement cinglant du rapport IDHEAP (p. 94 s.) mérite d'être reproduit intégralement. Il démontre la totale complaisance des membres du groupe de travail de l'Etat GT face à ennova SA et au SdE. Il démontre en particulier avec quelle assurance, pour ne pas dire arrogance et sentiment d'impunité totale Guillaume Favre de Thierrens a pu se comporter sans aucun contradicteur dans l'exercice de sa mission d'expert. Guillaume Favre de Thierrens dit ouvertement que le rapport explicatif qu'il a rédigé ne correspond pas à la vérité (notamment sur l'auteur du rapport, sur qui a fait le travail et sur le résultat), que les résultats sont tronqués, mais personne au sein du groupe de travail GT ne le remet en place...

Enfin, troisièmement, ennova SA a été **directement chargée de rédiger les rapports publiés au nom du GT**. C'est elle qui, sur mandat du SdE (2016), a rédigé le rapport explicatif publié en 2017, rapport qui explique la démarche de planification de l'administration publique⁴⁶⁹. Ce rapport place le GT au centre du processus décisionnel et souligne l'objectivité du processus⁴⁷⁰ ainsi que le souci du GT d'agir dans l'intérêt public⁴⁷¹, tandis qu'ennova SA y est présentée comme ayant assumé un simple rôle de coordination⁴⁷². De manière analogue, le Guide de planification des parcs éoliens (2017) mentionne en exergue les mandataires, dont ennova SA, chargée de la « coordination générale », tandis que la « rédaction et conception » du rapport est attribuée à M. **Serge Boschung**, président du groupe de travail⁴⁷³. Les extraits suivants d'un e-mail envoyé par **Guillaume Favre de Thierrens** (ennova SA) au GT le 12 août 2016 au sujet du rapport explicatif suggèrent toutefois une autre démarche⁴⁷⁴ :

- « [Le rapport explicatif] a été rédigé de telle manière à ce que le lecteur comprenne que le GT s'est approprié le processus. Il a été 'écrit' de la main de Monsieur **Boschung**, Président du Groupe de Travail » ;
- « [J]'ai traité les retours de participation des 20 acteurs externes (communes, ONG, associations...) et leur proposition de pondération comme si cela avait été intégré dans les choix du GT... Je dis avoir fait une moyenne des 20 acteurs + 5 services du GT, et

établi le classement des sites en conséquence... Ce n'est pas totalement faux (mais pas complètement vrai...) puisque les mêmes sites ressortaient distinctement dans la moyenne GT d'une part et des acteurs externes d'autre part, mais dans un ordre un peu différent » ;

- « A la 'justification' du fait que nous sélectionnons 6 sites en définitive, cumulant plus de 280 Gwh/an (175% des objectifs éoliens 2030). Le lecteur attentif pourra alors se poser des questions sur cette justification un peu 'bancale' (...) Si on ne maintient au 160 Gwh/an, seuls les 3 premiers sites seraient nécessaires. Voir donc la justification proposée et la consolider si besoin ».

Dès lors, l'affirmation d'une autonomie limitée des mandataires, dont ennova SA, et d'un pilotage proactif par le GT, ne ressort pas de la lecture des pièces du dossier. S'il est vrai que le GT a validé les rapports et travaux du mandataire, il demeure que c'est avant tout ennova SA, en tant que coordinatrice des mandataires externes et rédactrice des rapports de synthèse, qui a effectué le pilotage des études proprement dit. Du fait de l'étendue de ses missions confiées dans le cadre de l'exécution du mandat et de sa quasi-omniprésence aux séances internes du GT et avec d'autres acteurs, ennova SA disposait d'une marge de manœuvre qui lui permettait d'exercer une influence sur le contenu de la planification.

En résumé, les éléments à disposition des autrices de la présente étude ne permettent pas de conclure que l'administration publique aurait agi proactivement pour éviter des conflits d'intérêts. Les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier l'existence d'un mécanisme formalisé visant à prévenir les conflits d'intérêts de mandataires externes dans le canton de Fribourg, ni des mesures concrètes de *due diligence* ou encore contractuelles que le GT aurait prises dans ce but.

3.6.11. Après avoir lu cela, examinons maintenant comment le rapport explicatif de mai 2017 (p. 18), rédigé par ennova SA, prend en compte les résultats de la consultation des « acteurs » dans la phase 3, après le rappel suivant :

- Nous savons que **depuis le début**, soit l’attribution de mandat par le SdE le **14 janvier 2016**, le groupe de travail de l’Etat GT (*recte* le SdE et ennova SA) n’a travaillé **que sur les 21 sites existants priorisés par ennova SA le 21 janvier 2016 déjà**. Il a été démontré ci-dessus qu’il n’y a **jamais eu de planification négative** visant à exclure progressivement des portions du territoire fribourgeois par application successive de critères scientifiques. Le rapport explicatif de mai 2017 est totalement mensonger, de bout en bout.
- Ainsi, contrairement à la vérité, le planning du rapport explicatif de mai 2017 explique à la population fribourgeoise et au Grand Conseil qu’il existerait encore 59 SFE en avril 2016 au moment du processus participatif de la phase 3 dont il vient d’être démontré qu’il relève de la pure mascarade et dont Guillaume Favre de Thierrens a pu librement « arranger » les résultats, au vu et au su du groupe de travail de l’Etat GT.
- Malgré cela, le rapport explicatif de mai 2017 nous vante les mérites et le rôle fondamental de l’exercice en p. 75 :

La planification directrice éolienne n’a de sens que si les acteurs directs du territoire sont impliqués. Telle a été la décision du groupe de travail. Ce dernier est parti du fondement, aujourd’hui reconnu dans le développement de ce type d’infrastructure, que l’énergie éolienne ne peut être développée que si les collectivités territoriales, les associations officiant pour les intérêts de la nature et du paysage, les partenaires publiques et les offices fédéraux peuvent participer.

- Mais surtout, le tableau récapitulatif en p. 18 nous démontre qu’en fait la participation des « acteurs » de la phase 3 n’est que de la prestidigitation, un **écran de fumée qui permet à Guillaume Favre de Thierrens de réconcilier dans le rapport explicatif de mai 2017 la réalité de son travail (soit la priorisation des 21 sites dès le 14 janvier 2016) avec le narratif officiel et faux d’une planification négative, en l’occurrence l’existence encore de 59 SFE en avril 2016.**

Ainsi, cela permet, moyennant les poncifs rappelés ci-dessus au sujet des bienfaits d’un processus participatif, et quelques explications aussi vagues qu’alambiquées dans le rapport explicatif de mai 2017, de « blanchir » le processus officieux portant dès janvier 2016 sur les 21 sites existants, pour arriver – oh miracle ! –, à 21 sites classés en mai 2016. Cela a permis dès ce moment au groupe de travail de l’Etat GT de travailler officiellement sur 21 sites...

A noter sur ce point qu’il est piquant de constater que Guillaume Favre de Thierrens a dû quelque peu s’embrouiller dans l’établissement de son tableau en p. 18 du rapport explicatif de mai 2017 puisqu’en faisant figurer l’analyse et la prise en compte des résultats du processus de consultation des « acteurs » dans **l’étape 4 qui aboutit à 21 sites classés**

en **mai 2016**, il oublie notamment que les « acteurs de l'aménagement du territoire » disposaient d'un délai jusqu'au 31 mai 2016...

Documents à remplir

Le 20 avril 2016



A renvoyer à	Délai de retour
Service de l'énergie, SdE Boulevard de Pérolles 25 Case postale 1350, 1700 Fribourg	Mardi 31 mai 2016

et qu'il admet « s'être arrangé » avec les résultats de la consultation dans son courriel au groupe de travail GT du 12 août 2016. Cela étant, au vu de ce qui précède, il ne fallait évidemment pas compter sur la sagacité du groupe de travail de l'Etat GT pour détecter cette erreur.

Résultats intermédiaires	avr.16	ZP rassemblées et sélectionnées = définition des SFE Les SFE font l'objet de la pondération	Nombre de SFE: 59
Etape 2 Poser les bases solides pour l'évaluation des SFE	avr.16	Evaluation de la pondération Identifier les critères d'évaluation à partir desquels seront jugés les SFE	12 critères d'évaluation
		Regrouper les critères d'évaluation définis par dimensions, elles-mêmes objet d'une pondération Justifier et fixer les principes et l'échelle de valeurs de la pondération	4 dimensions intégrant les 12 critères Notation de 0 point à 3 points Plus le nombre de points est important plus le site est favorable pour l'énergie éolienne
Etape 3 Information et participation des acteurs	avr.16	Présentation des principes de cette évaluation des sites éoliens aux collectivités locales, associations et partenaires publics	Séances du 20 avril 2016 avec livraison de documents pour la participation des acteurs
Etape 4 Définir la méthodologie de classement des SFE	mai.16	Définition de la méthode de classement des sites SFE Etudier les retours des acteurs sur leurs propositions de poids des critères et de dimensions	Méthode par pondération et classement Commune: 11 Association: 7 Service publique: 2
		Définir des filtres supplémentaires à appliquer aux SFE Etablir un classement linéaire des SFE en fonction des poids des critères et des dimensions définis à l'issue de la participation des acteurs et du choix du groupe de travail pour les filtres	<u>Filtre de sélection:</u> SFE possédant une note finale égale ou supérieure à 1,50 (sur 3.0) SFE possédant au moins 6 éoliennes Nombre de SFE filtrés et classés: 21

- 3.7. Dans la première version (v1) du rapport de l'IDHEAP publiée par le Conseil d'Etat, massivement caviardée pour dissimuler l'implication de Groupe E Greenwatt SA, se cache en p. 50 une « petite perle » qui a visiblement échappé au censeur (le fait que « greenwatt » est orthographiée avec la première lettre en minuscule a probablement échappé à la recherche automatique) mais pas à l'IDHEAP qui le met en évidence (« méritent d'être cités *in extenso* ») :

Le 12 août 2016, Guillaume Favre de Thierrens adresse un nouvel e-mail à Bruno Müller et Serge Boschung pour faire état d'un dépassement de crédit. Plusieurs passages méritent d'être cités *in extenso*. Guillaume Favre de Thierrens fait d'abord état :

- « Des échanges/séances/préparation de données avec [REDACTED] (pas prévu)
- Des recherches/discussions en séance et documents à préparer avec [REDACTED] (fiche éolienne) (pas prévu)
- Des réajustements et imprévus de dernière minute (séance [REDACTED], séance GT en plus, séance greenwatt confidentielle, évaluation particulière [REDACTED] pour le faire remonter, pareil pour [REDACTED]...)
- D'un rapport complet et solide (j'ai dû reprendre de 0 le rapport provisoire fait en février dernier puisque le processus a été revu en grande partie entre février et juillet) »²⁵⁴.

Ainsi, alors que Serge Boschung fait dire au Conseil d'Etat à l'adresse du Grand Conseil et de la population fribourgeoise qu'ennova SA était indépendante de Groupe E Greenwatt SA et qu'il s'en est assuré, Guillaume Favre de Thierrens se justifie ouvertement devant lui d'un dépassement de crédit lié notamment à une « *séance greenwatt confidentielle* ». C'est fort. A noter à propos de cette séance confidentielle que ce n'est pas le temps de déplacement qui a dû compter pour beaucoup dans le dépassement de crédit puisqu'ennova SA et Groupe E Greenwatt SA faisaient « bureaux communs » à l'époque à la Route de Chantemerle 1 à Granges-Paccot.

3.8. Les conclusions de l'IDHEAP sont parfaitement claires et sans appel (p. 107 du rapport).

En outre, un **enchevêtrement des intérêts** était prévisible, étant donné les procédures administratives en cours et le fait que des développeurs privés et semi-publics avaient déjà fait des investissements pour prospecter les possibilités de développements économiques dans le domaine d'installations d'éoliennes. En l'espèce, ennova SA se situait bien des deux côtés : du côté des organisations économiques agissant dans un but de développement de l'éolien à des fins économiques, d'une part, et du côté des mandataires externes conseillant les services administratifs chargés de la procédure de planification en vue de permettre ce même développement, d'autre part.

L'analyse a montré que cette situation était **connue de l'administration** (ainsi, dans son courrier du 30 septembre au SdE, ennova SA émet le souhait de « représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales »⁴⁹⁶). Cependant, l'administration n'a pas procédé à une pesée des intérêts pour déterminer s'il y avait lieu de recourir aux services d'une telle entreprise. Dans l'hypothèse où l'administration ne pouvait pas fonctionner sans l'expertise d'un développeur et de son bureau d'études, elle aurait pu, d'une part, mettre en place des mesures organisationnelles garantissant qu'elle assurait bel et bien le pilotage du GT, spécialement en gardant auprès

⁴⁹⁶ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

Il ne s'agit pourtant pas du tout des conclusions reprises dans le Rapport 2024-DEEF-34 du 10 septembre 2024 que le Conseil d'Etat a remis au Grand Conseil et qui sera examiné dans quelques jours.

4. Conclusion

4.1. Les reproches formulés par les Communes, notamment dans leur mémoire complémentaire du 18 octobre 2023, sont intégralement confirmés par le rapport de l'IDHEAP/UNIVERSITE DE LAUSANNE qui, pour avoir eu accès aux procès-verbaux du groupe de travail de l'Etat GT, complète les éléments manquants, en mettant en lumière des éléments nouveaux encore plus graves que ceux qui avaient été identifiés ou même pu être imaginés par les Communes.

L'IDHAEP conclut ainsi clairement à l'existence d'un conflit d'intérêts chez ennova SA, conflit d'intérêts que les services étatiques connaissaient et que le SdE a même recherché.

4.2. Ainsi, très loin de s'être assuré de l'indépendance d'ennova SA vis-à-vis de Groupe E Greenwatt SA, des SIG ou d'un autre développeur, Serge Boschung, chef du Service de l'énergie SdE, a au contraire souhaité dans un premier temps, dès la première séance du groupe de travail de l'Etat GT le 28 août 2015, que Groupe E Greenwatt SA participe directement à ce groupe de travail. De fait, Groupe E Greenwatt SA participera à la deuxième séance du groupe de travail de l'Etat GT, en présentant ennova SA comme sa partenaire, notamment avec à cette séance du groupe de travail la probable présence de Guillaume Favre de Thierrens, qui a développé les projets fribourgeois d'ennova SA/SIG et qui, surtout, sera ensuite au cœur du travail du travail d'expert du volet éolien du plan directeur cantonal.

4.3. Devant la réticence de certains membres du groupe de travail de l'Etat GT à travailler ouvertement avec Groupe E Greenwatt SA dans le cadre d'un processus étatique, administratif, neutre, visant à désigner un nombre limité et fermé de sites éoliens dans un domaine de libre-concurrence, le SdE a simplement substitué ennova SA à Groupe E Greenwatt SA comme experte, non seulement en parfaite connaissance des intérêts propres d'ennova SA (ceux de sa société-mère à 100 % les Services industriels de Genève SIG) pour les sites dans le massif du Gibloux, à Misery-Courtion et à Semsales, mais également en connaissance du partenariat entre les SIG et Groupe E Greenwatt SA dans lequel ennova SA représente et s'assure des intérêts de sa mère les SIG.

4.4. Les autres membres du groupe de travail GT se sont totalement accommodés de cette situation, en toute connaissance de cause, renonçant à exercer leurs prérogatives publiques. Par anticipation, il n'est pas trop fort de dire que les membres du groupe de travail GT ont littéralement « démissionné », s'effaçant devant le SdE et ennova SA, laissant à cette dernière toute latitude dans ses travaux.

4.5. ennova SA n'a jamais été mandatée par le SdE pour établir une planification négative, discours officiel vendu à la population et au Grand Conseil notamment par le rapport explicatif de mai 2017 rédigé par ennova SA. ennova SA a exclusivement été mandatée pour travailler dès l'octroi du mandat le 14 janvier 2016 sur la priorisation des 21 sites existants, soit ses propres sites (SIG), ceux de leur partenaire Groupe E Greenwatt SA et, potentiellement puisque la liste des 21 sites existants demeure toujours secrète, sur

ceux de concurrents. ennova SA, au titre d'experte indépendante et neutre, a donc été payée avec de l'argent public pour prioriser ses propres sites (SIG), ceux de leur partenaire Groupe E Greenwatt SA et, potentiellement, ceux de concurrents.

De ce fait, le rapport explicatif de mai 2017, document officiel qui justifie auprès de la population fribourgeoise et du Grand Conseil le choix des sites, est foncièrement et volontairement faux.

- 4.6. ennova SA, soit Guillaume Favre de Thierrens, a disposé d'une latitude presque totale dans son activité. C'est lui qui a établi la liste priorisée des 21 sites existants en cinq jours ouvrables seulement dès l'attribution de mandat le 14 janvier 2016, liste qui sera dès le 21 janvier 2016 le seul objet des travaux du groupe de travail GT et non pas un processus de planification négative comme faussement décrit dans le rapport explicatif de mai 2017. Il est à noter qu'ennova SA a été payée par le SdE pour établir ce document.
- 4.7. En particulier, ennova SA est à la base de la procédure de consultation mise en place dès le 20 avril 2016 des « acteurs de l'aménagement du territoire », soit les communes du canton, des ONG, des associations pro/anti-éoliennes. Alors que les Communes avaient déjà identifié dans leur mémoire complémentaire du 18 octobre 2023 (sur la base des documents de retour de consultation publiés à la suite de procédure de transparence) que les résultats de la consultation étaient inutilisables et que même les services qui composaient le groupe de travail GT ont critiqué à l'interne le processus dans sa logique et sa légalité par rapport à la pesée des intérêts, processus pour lequel ils n'avaient pas été consultés par le SdE et ennova SA, le rapport de l'IDHEAP jette une lumière très crue sur les discussions internes au groupe de travail de l'Etat GT :
- Il n'est pas question pour Serge Boschung d'informer les « acteurs de l'aménagement du territoire » sur le processus réel et confidentiel de priorisation des 21 sites existants (on fait croire que tout est encore ouvert en avril 2016 dans le cadre d'une planification négative, avec encore 59 sites de faisabilité éoliens SFE répartis sur tout le canton) et on se dit déjà à l'interne que le futur résultat de la consultation des « acteurs » ne changera dans tous les cas rien à l'analyse en cours des 21 sites existants.
 - Lorsque les résultats de la consultation des « acteurs » arrivent, ils sont notoirement inutilisables. Ils ne pouvaient d'emblée être qu'aléatoires et dénués de tout caractère scientifique puisque, outre que le nombre de participants relevait du pur hasard (intérêts de la commune, de l'association, temps à disposition,...), il n'y a évidemment rien de scientifique à consulter des exécutifs communaux sur la pondération à attribuer à des critères aussi divers et variés⁴⁴, respectivement à consulter des associations dont le but statutaire est de défendre

⁴⁴ Le tableau que devaient remplir les acteurs de l'aménagement du territoire portaient initialement sur 10 critères (Distance aux habitations, radars militaires et civils, potentiel éolien, raccordement électrique, accès routiers, milieux naturels, oiseaux nicheurs, oiseaux migrateurs, paysage-anthropisation, paysages-typicité). Comme relevé plus haut, tous les acteurs n'ont pas eu à disposition le même tableau avec le même nombre de critères à pondérer, ce qui suffit à démontrer le sérieux du processus.

un intérêt propre et qui, naturellement, ont surpondérés cet intérêt au détriment des autres.

- Malgré le caractère absolument inutilisable de ces résultats et les critiques internes des services étatiques du groupe de travail de l'Etat GT (SFF, SNP et SeCA) qui se plaignent de ne pas avoir été consultés et émettent des doutes sur la légalité par rapport à la pesée des intérêts, Guillaume Favre de Thierrens leur écrit un email le 12 août 2016 pour leur dire que tout est arrangé, qu'il a préparé un rapport explicatif qui fera croire que le travail d'analyse a été effectué par le groupe de travail GT et que la rédaction a été faite par son président Serge Boschung. Surtout, Guillaume Favre de Thierrens admet avoir « bricolé » un résultat, de manière totalement décomplexée et franche vis-à-vis de ses interlocuteurs du groupe de travail de l'Etat GT, ce qui démontre bien qu'il a pu agir à sa guise et sans aucun contrôle, alors que l'on parle d'un résultat de consultation qui est censé avoir joué un rôle central dans la classification des sites selon le rapport explicatif de mai 2017.
- C'est cela qui permet à ennova SA de réconcilier dans le rapport explicatif de mai 2017 la procédure officieuse et cachée de priorisation des 21 sites existants avec le discours officiel et faux d'une prétendue planification négative avec encore 59 sites de faisabilité éolienne SFE en avril 2016, largement répartis sur tout le territoire cantonal.

4.8. C'est cela que le Conseil d'Etat, Olivier Curty et Serge Boschung cherchent aujourd'hui à dissimuler par la censure du rapport de l'IDHEAP.

Groupe E Greenwatt SA a été au cœur de l'établissement du volet éolien du plan directeur cantonal, de manière voulue et recherchée.

4.9. Les raisons de cette situation de déni absolu du Conseil d'Etat sont toujours les mêmes et peuvent être résumées en une image, qui est celle de la fameuse conférence de presse du 8 octobre 2020, juste avant l'éclatement public de l'affaire, pour le lancement de sa **Stratégie éolienne pour 2030**.



Nous y voyons, de gauche à droite :

- a) **Alain Sapin**, président du conseil d'administration de Groupe E Greenwatt SA et membre de la direction de Groupe E SA, qui a signé de sa main le 27 janvier 2017 la convention secrète avec l'ancien Conseil communal de Vuisternens-devant-Romont, convention excluant explicitement tout concurrent sur le territoire communal. Greenwatt est partenaire depuis l'été 2014 des SIG dans le canton, les SIG ayant « hérité » début 2014, à la suite du scandale « ennova » à Genève, des sites développés par ennova lors du rachat du 100 % du capital-actions de cette société.
- b) **Jacques Mauron** (debout), directeur général de Groupe E SA.
- c) **Christian Pittet**, responsable relations & affaires publiques auprès d'une autre société-fille de Groupe E, Groupe E Celsius, mais surtout (puisque Groupe E Celsius n'a rien à voir avec l'éolien, objet de la conférence de presse) à ce moment vice-syndic de la Commune de Vuisternens-devant-Romont où a lieu la conférence de presse, Commune qui a signé la convention secrète précitée avec Greenwatt (cf. a). Christian Pittet, comme la majorité du Conseil communal, ne sera pas réélu lors des élections communales de mars 2021, après l'éclatement de l'affaire.
- d) **Olivier Curty**, avec sa triple casquette de Conseiller d'Etat en charge de l'énergie (et donc en charge de l'établissement du volet éolien du PDCant via le SdE), de membre du conseil d'administration de Groupe E détenant 80 % (à l'époque, désormais 90 %) de Greenwatt et de Directeur de la DEEF, « Direction responsable » de la gestion de la participation de l'Etat au sens de la Directive RSF 122.0.16 du 21 juin 2016.
- e) **Serge Boschung**, chef du SdE (dépendant hiérarchiquement directement de Beat Vonlanthen puis d'Olivier Curty) qui a attribué à ennova le 14 janvier 2016 de manière directe le mandat d'expert « indépendant et neutre » pour l'établissement du volet éolien du PDCant, en connaissance des intérêts propres d'ennova, de sa société-mère les SIG et du partenariat entre ces derniers et Greenwatt pour l'éolien dans le canton notamment.

Ainsi, les causes de cette situation grave pour le canton et son image sont finalement très simples à comprendre si l'on rappelle qu'Olivier Curty, mais également Beat Vonlanthen avant lui, **ont toujours porté les trois casquettes qui viennent d'être évoquées⁴⁵ dans le volet éolien du plan directeur cantonal.**

Le conflit d'intérêts est immanent à la participation l'Etat dans Groupe E SA.

Cela a été démontré concrètement par les Communes notamment dans leur mémoire complémentaire du 18 octobre 2023 et par l'IDHEAP dans son rapport, tant pour les travaux d'établissement du volet éolien en 2016 et 2017 qu'aujourd'hui, malheureusement, dans la défense et la volonté de dissimulation de l'Etat, même contre l'évidence et la vérité.

* * *

Fribourg, le 9 décembre 2024

David Ecoffey



⁴⁵ Mémoire de recours au Tribunal cantonal du 1^{er} juillet 2024, dès le ch. 2 en page 18.
<https://lasonnaz.ch/wp-content/uploads/2024/07/2024.07.01-Recours-TF.pdf>

Annexes

Documents mentionnés en note de bas de page

Selon références 1 à 45



Berset Solange, de Weck Antoinette

Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?

Cosignataires : 0

Date de dépôt : 26.03.21

DEE

Dépôt

Le Conseil d'Etat vend-t-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?

Lors d'une séance confidentielle de présentation du projet de parc industriel éolien sur les collines de la Sonnaz aux conseils communaux concernés, le 5 septembre 2019, Groupe E Greenwatt a présenté les partenaires de développements de ce projet, dont la société Ennova. Cette société est aussi mandatée par Groupe E et les SIG pour le développement d'autres projets communs éoliens.

Cette société, dont le siège est à Neuchâtel, mais qui possède ses bureaux dans le même bâtiment que Groupe E Greenwatt, à Granges-Paccot, est une société spécialisée dans le développement de projets éoliens en Suisse. Le propriétaire à 100 % d'Ennova SA sont les Services industriels genevois (SIG).

Ennova SA a obtenu le mandat de coordination générale de l'étude fribourgeoise du potentiel éolien, dans le cadre du groupe de travail chargé de l'étude pour la définition des sites éoliens (plan directeur cantonal). L'ancien directeur d'Ennova a quant à lui été mandaté, par le Service de l'énergie, pour la préparation du plan cantonal sectoriel des énergies.

Dans le *Journal de Genève* en 2014 on pouvait lire « Les 46 millions de francs investis dans la société Ennova par les SIG font partie du capital risque, ils sont déjà passés par le compte pertes et profits sans que les consommateurs, ni les contribuables ne soient touchés ». Or, au final les SIG ont perdu la moitié des 46 millions qu'ils avaient injectés dans Ennova.

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quel est le montant du mandat confié par le Service de l'énergie à Ennova pour la coordination générale de l'étude du potentiel éolien dans le canton de Fribourg ?
2. Quel est le montant du mandat confié par le Service de l'énergie à l'ancien directeur d'Ennova pour la préparation du plan sectoriel des énergies ?
3. Lorsque le Conseil d'Etat, par son Service de l'énergie, a confié le mandat à Ennova pour étudier le potentiel éolien sur Fribourg, alors que cette société a un intérêt direct au développement de l'énergie éolienne, avait-il connaissance de l'implication de cette société dans le développement de projets éoliens que ce soit pour les Services industriels genevois ou pour Groupe E Greenwatt dans le canton de Fribourg ?
4. Comment, et au travers de quels moyens, le Conseil d'Etat s'est-il assuré que la définition des sites éoliens dans le plan directeur fribourgeois avait lieu en toute indépendance et impartialité par rapport aux développeurs potentiels de ces futurs projets ?

5. Le Conseil d'Etat connaît-il la stratégie du Groupe E par rapport aux Services industriels genevois dans le développement éolien sur le territoire fribourgeois ? Si oui, quelle est cette stratégie ?
 6. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance de l'historique d'Ennova dans sa relation avec les Services industriels genevois ?
 7. Quelles sont les mesures que compte prendre le Conseil d'Etat pour éviter au canton de Fribourg les problèmes rencontrés en 2014 par le canton de Genève ?
-



«Non, le Gouvernement n'a pas manqué de courage»



Olivier Curty: «Si vous êtes développeur et que vous avez essayé un non cinglant de la part de la population, vous n'allez pas investir de l'argent dans des études pour ensuite ne pas poursuivre les travaux.» J.-B. MOREL



/// Le dossier éolien a provoqué nombre de dégâts dans la région, tant au niveau de la gouvernance des communes que de l'ambiance qui y règne.

/// Auteur du Plan directeur cantonal proposant sept périmètres éoliens, le canton n'a ensuite pas participé au débat public.

/// Chargé de l'énergie, le conseiller d'Etat Olivier Curty explique les raisons de ce silence. Il répond aux questions que beaucoup de citoyens se posent.

VALENTIN CASTELLA

ÉNERGIE ÉOLIENNE. Sur scène de la fameuse assemblée communale de Vuisternens-devant-Romont, durant laquelle les citoyens favorables à l'énergie éolienne avaient été hués par une salle remontée comme jamais, la commune, Groupe E et des opposants. Tous les acteurs de ce dossier clivant avaient répondu présent pour débattre. Tous, sauf un: le canton, qui avait décliné l'invitation de l'Exécutif.

Le Gouvernement est pourtant l'auteur du Plan directeur cantonal dans lequel figurent les sept périmètres susceptibles d'accueillir un parc éolien. Pourquoi n'est-il pas intervenu publiquement lorsque le débat a dérapé? Chargé du dossier, le directeur de l'Économie et de l'emploi Olivier Curty se justifie et met les choses au point.

Le canton a-t-il manqué de courage en laissant Groupe E affronter seul la tempête?

Non, le Gouvernement n'a pas manqué de courage. Trois acteurs avaient un rôle à jouer. L'Etat s'est occupé de la planification en définissant sept pé-

rimètres éoliens. Il a répondu aux attentes du droit fédéral lié à la votation sur la stratégie énergétique. En 2017, le Plan directeur cantonal a été mis en consultation. Tous les documents étaient disponibles. De nombreuses séances d'information ont eu lieu. A ce moment-là, nous avons communiqué que la suite des opérations concernait les communes et un éventuel développeur. En mentionnant qu'aucun mandat n'allait être attribué par l'Etat et que les intéressés devaient avancer ensemble, sous l'impulsion des communes. Malheureusement, les débats se sont envenimés et c'est parti dans tous les sens.

Aucune erreur de la part du canton donc...

Le Gouvernement a fait son travail dans les règles. Je regrette un seul acte. Nous n'aurions pas dû communiquer la validation du Plan directeur cantonal à Vuisternens-devant-Romont, une commune où figure un périmètre éolien. Cette conférence de presse n'a pas été appréciée par la population et plusieurs membres du

Conseil communal ont été attaqués personnellement par la suite. Nous aurions dû présenter les projets à Fribourg dans un endroit neutre.

Imaginez-vous que le dossier éolien prendrait autant d'ampleur?

J'attendais des réactions en 2017, lors de la mise en consultation du Plan directeur cantonal. Mais elles furent discrètes. Ce n'est que quatre plus tard que le sujet s'est transformé en un débat houleux, alors que la planification n'avait pas changé. Je regrette particulièrement les attaques injustifiées contre les élus communaux.

Pourquoi n'avez-vous pas repris les rênes du dossier pour calmer le jeu?

Nous avons essayé en accueillant des opposants, en discutant avec Groupe E et en répondant à de nombreux courriers, téléphones et instruments parlementaires. Aurions-nous dû en faire plus? Peut-être davantage communiquer. Mais je rappelle que le rôle du canton n'est pas de se mêler des relations entre un développeur et une commune.

Ce sujet oppose deux camps aux arguments contradictoires. Qui croire?

Il faut comprendre que, aujourd'hui, seul les périmètres des parcs sont définis. Personne ne peut juger un projet avec aussi peu d'informations. Le nombre de machines, les emplacements précis, les hauteurs et les impacts sont inconnus. Des études plus poussées doivent être réalisées pour mesurer le vent, connaître les impacts sur la faune, la flore, la population et la rentabilité.



Certains opposants glânois affirment, preuves à l'appui selon eux, qu'il n'y a pas assez de vent. Que leur répondez-vous?

Que je n'en sais rien et qu'il faut étudier la question. Le Plan directeur cantonal est principalement basé sur l'atlas des vents, un document de la Confédération. Cet outil, complété par d'autres données, offre une vue d'ensemble. Mais ces valeurs ne sont pas assez précises. C'est pour cette raison que des mesures de longue durée devraient être effectuées. Si le vent n'est pas au rendez-vous, aucun développeur n'investira. Ce n'est pas un hasard si le canton a défini sept périmètres, alors que quatre sont suffisants.

Élément indispensable selon la Stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral, l'éolien peut-il être imposé aux communes?

Ni le canton ni la Confédération ne l'imposeront. La modification du Plan d'affectation local reste de la compétence des communes. Par contre, si un développeur s'intéresse à la faisabilité d'un projet, celles-ci ne peuvent pas s'opposer à la phase d'analyse.

Des études peuvent être réalisées sans l'accord de la population?

Oui. Mais, si vous êtes développeur et que vous avez essayé avant les analyses un «non» cinglant de la part de la population, vous n'allez pas investir de l'argent dans des études pour ensuite ne pas

poursuivre les travaux.

La population des sites concernés semble réticence à l'idée d'accueillir des parcs éoliens et le directeur de Groupe E Jacques Mauron affirme que cette énergie deviendra indispensable. Comment résoudre cette équation?

Ce n'est peut-être pas le moment d'évoquer le sujet. Mais peut-être qu'à l'avenir, des communes se montreront intéressées. N'oublions pas que, selon une récente étude, 70% de la population suisse est favorable à l'éolien. La Confédération doit prendre ses responsabilités et réfléchir à d'autres pistes afin d'assurer l'approvisionnement énergétique du pays. Je crois personnellement beaucoup au développement de l'énergie solaire. Son potentiel est gigantesque. L'acteur politique qui affirme aujourd'hui de manière ferme et absolue qu'il est pour ou contre les éoliennes ne fait pas son travail. Il doit proposer une vision plus large et se poser une question fondamentale: comment assurer un approvisionnement énergétique sûr à l'avenir durant toute l'année?

Faudrait-il retarder l'abandon du nucléaire?

La piste est étudiée par la Confédération. Mais elle ne doit pas cacher le fait qu'il est impératif de disposer d'une stratégie énergétique cohérente sur le long terme. Nous devons respecter la décision de sortir du nucléaire. Reste maintenant à définir quelles ressources énergétiques peuvent remplacer le

nucléaire et les énergies polluantes.

Vous semblez résigné concernant les projets éoliens dans le canton...

Non, car l'éolien doit figurer dans le panier énergétique jusqu'à ce que l'équation entre la consommation et la production soit équilibrée. Actuellement, il y a énormément de variables inconnues. J'ai l'impression qu'on ne s'intéresse pas au sujet principal. Des polémiques se créent pour quelques dizaines de machines dans le canton qui ne suffiront pas à combler le déficit énergétique national.

Le fameux black-out hivernal, vous y pensez?

Oui, beaucoup. La Confédération affirme qu'il s'agit de sa première préoccupation au niveau des crises, avant même les pandémies. Et il est clair que notre consommation d'énergie est plus importante que notre production. Un tel événement serait catastrophique pour le pays. En cas de black-out, l'économie suisse estime une perte de 2 à 4 milliards de francs par jour.

Êtes-vous prêt à encourager l'investissement privé dans les parcs éoliens, comme en Allemagne ou au Danemark?

L'idée est séduisante et nous savons que certaines personnes sont intéressées. Mais, une fois encore, ce n'est pas au canton d'intervenir entre des privés et un développeur. Le Gouvernement doit conserver une certaine neutralité. ■



2 à 4 milliards de francs,
«la perte estimée, en cas de black-out,
par economiesuisse», selon le conseiller
d'Etat Olivier Curty.

Aucun conflit d'intérêts

Ces derniers mois, plusieurs opposants aux projets éoliens ont pointé du doigt des possibles conflits d'intérêts entre le Gouvernement et Groupe E. Membre du conseil d'administration de l'entreprise en question, Olivier Curty a notamment été mis en cause. A cette question, le vice-président du Gouvernement, qui milite pour que les membres de l'Exécutif sortent des conseils d'administration, répond sans hésitation que «jamais» une telle situation n'est survenue. «L'étude de planification a été réalisée sans consulter Groupe E et l'Etat n'a jamais attribué de mandat à cette société.»

Le conseiller d'Etat rappelle également que «les données récoltées par KohleNusbaumer n'ont pas influencé la désignation des périmètres éoliens». Pour rappel, les députés Antoinette de Weck et André Schoenenweid avaient, en mai dernier, mis en doute l'impartialité de

l'étude de mesure de vent en raison de la présence des directeurs du développeur Greenwatt au sein du conseil d'administration du bureau d'ingénieurs chargé des études. «Je rappelle que, sans l'apport de KohleNusbaumer, les données déjà récoltées étaient suffisantes comme base de planification.» Il complète: «Il faut aussi signaler que les valeurs les plus faibles ont été retenues et dans tous les cas, les résultats doivent être confirmés par des mesures supplémentaires avec la pose des mats.»

Ces accusations, Olivier Curty les rejette avec ironie: «Ce qui est drôle, c'est que, d'un côté, on me reproche de n'être pas intervenu dans le débat pour soutenir le projet éolien, et de l'autre, de soutenir Groupe E. Le fait que je sois critiqué des deux côtés est peut-être la preuve que je me situe dans le juste.» VAC

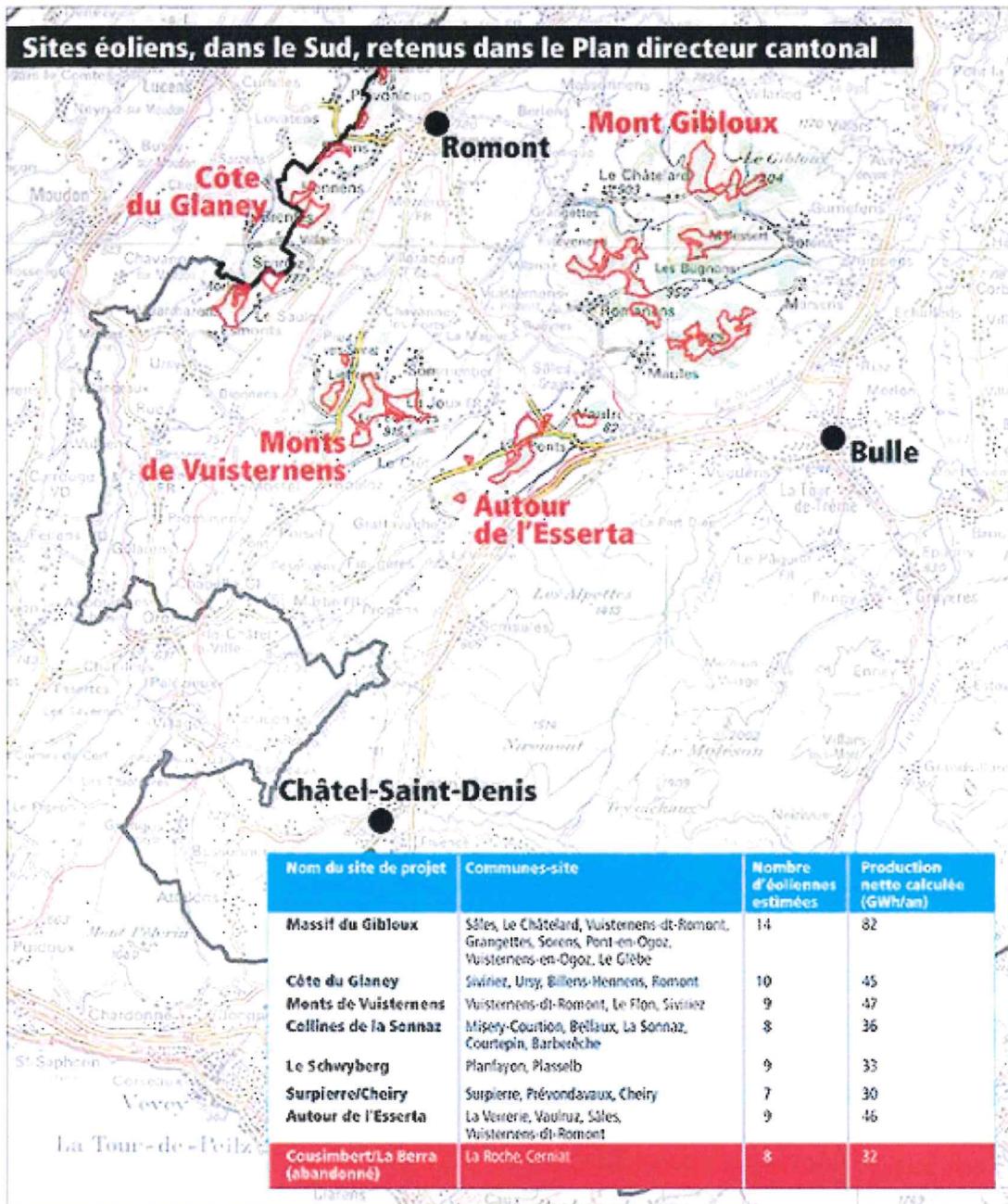
[Abonnez-vous](#)

[Se connecter](#)



Dans le sud du canton, quatre sites éoliens retenus par l'Etat...

Energie | mar, 12. déc. 2017



Le canton a inscrit sept parcs éoliens, pouvant accueillir jusqu'à 66 mâts, dans son Plan directeur, actuellement en consultation. Ceux-ci ont été sélectionnés selon des critères sociaux, environnementaux et économiques. Les sites du Cousimbert/La Berra et de Semsales notamment passent à la trappe.

PAR FRANCOIS PHARISA

C'est peu dire que le nouveau Plan directeur cantonal (PDCant), en consultation publique depuis le 10 novembre, était attendu. Par les pros comme les antis éoliennes. Tous attendaient de savoir quels sites allaient être retenus comme propices à l'implantation de parcs éoliens. Et quels autres jetés aux oubliettes. Ce afin de produire 160 gigawattheures (GWh) d'énergie éolienne par an d'ici 2030: le grand objectif du canton.

Les travaux ont commencé il y a plus de deux ans. Deux ans de silence radio. Rien ne devait filtrer. Pas question que des informations n'arrivent aux oreilles des organisations de protection de la nature, des autorités politiques locales ou des promoteurs qui, de leur côté, s'emploient également depuis plusieurs années à définir les zones susceptibles d'accueillir des éoliennes.

Sélection «scientifique»...

«Nous n'avons pas tenu compte des zones préalablement identifiées par les promoteurs, mais avons tout repris de zéro, assure Serge Boschung, chef du Service de l'énergie (SdE), qui présidait le groupe de travail chargé de dresser la liste des sites potentiels. «Aucun élément politique, émotionnel ou financier ne devait altérer ce travail purement scientifique. Nous pouvons ainsi affirmer que les sites choisis sont clairement les meilleurs», poursuit-il.

Ces sites sont au nombre de sept, sur un total de 59 étudiés: le Schwyberg, au-dessus du Lac-Noir, le massif du Gibloux, les monts de Vuisternens, près de Sommentier et de Prez-vers-Siviriez, la Côte du Glaney, au-dessus de Siviriez et de Billens-Hennens, les collines de la Sonnaz, entre Belfaux et Courtepin, une zone à cheval sur les communes de Surpierre, Prévondavaux et Cheiry et enfin le secteur de l'Esserta, proche de Sâles et de Vaulruz. Pour parvenir à ce résultat, de nombreux critères ont été pris en compte. Les principaux étant la vitesse du vent, le nombre d'éoliennes potentielles – un minimum de six était requis – la distance avec les zones habitées, les accès routiers, ainsi que la compatibilité avec l'environnement et le paysage – la présence d'oiseaux nicheurs ou migrateurs par exemple. Au final, chaque site a reçu une «note pondérée».

...et «choix politique»

«Nous avons poussé les mesures et analyses aussi loin que possible. Seul manque une étude approfondie relative aux oiseaux et aux chauves-souris pour les sites de Surpierre/Cheiry et de l'Esserta», explique Serge Boschung.

Et pour cause, ces deux derniers sites ont été «repêchés». Celui du Cousimbert/La Berra avait en effet obtenu une note globale supérieure. Il aurait en principe dû être sélectionné. Mais il n'a pas passé le cap de l'analyse de l'avifaune, dont la survie aurait été menacée, a estimé le canton, qui justifie ce choix dans son rapport explicatif sur la définition des sites éoliens. Un choix «politique», pris par le comité de pilotage de la révision du PDCant. Et qui ne fait pas que des heureux (voir ci-contre).

Avec une capacité de production de 30 GWh et de 46 GWh par an, les sites de Surpierre/Cheiry et de l'Esserta permettent de compenser la perte de l'apport projeté au Cousimbert/La Berra (32 GWh). En ligne de mire, toujours, cette visée de 160 GWh par an à atteindre d'ici 2030. A titre de comparaison, les 37 éoliennes déjà installées dans le pays produisent en moyenne 128 GWh par an, soit la consommation en électricité de 36 600 ménages, selon Suisse-Eole.

Un parc d'ici cinq ans?

Si tous les parcs éoliens venaient à être réalisés, cet objectif serait aisément dépassé. Jusqu'à 66 mâts, de plus de 30 mètres de haut, pourraient être installés pour une production annuelle de 300 GWh. Mais cette hypothèse est «irréaliste, reconnaît le chef du SdE. D'où cette marge que nous avons voulu nous donner.»

Quand verra-t-on tourner les premières éoliennes dans le canton? «Peut-être un site sera-t-il entièrement réalisé dans les cinq ans à venir?» s'interroge prudemment Serge Boschung. Car les étapes sont longues, les oppositions au projet du Schwyberg, qui a été porté jusqu'au Tribunal fédéral, l'ont démontré.

Malgré tout, le Schwyberg demeure, selon Laurent Scacchi, responsable de l'éolien auprès de Groupe E Greenwatt, «le projet le plus avancé». La société fribourgeoise, omniprésente, est également liée à cinq des six autres sites retenus par l'Etat. «Tous ces projets se trouvent dans leur phase préliminaire, relève Laurent Scacchi. Avant d'aller plus loin, nous attendions de voir s'ils figuraient bien dans ce PDCant et il faut désormais que celui-ci soit approuvé par la Confédération et le Conseil d'Etat.» ■

...et plusieurs autres abandonnés

«Nous regrettons vivement que le secteur du Cousimbert et de La Berra, pourtant un supersite, n'ait pas été retenu. D'autant plus que c'est une décision politique (voir ci-contre).» Chez Groupe E Greenwatt, qui misait sur le site rochois, le Plan directeur cantonal (PDCant) a été reçu de façon très partagée. Son responsable de l'éolien, Laurent Scacchi, assure être en réflexion pour répondre au canton.

Au Cousimbert, des mesures de vent avaient été réalisées. Une étude d'impact sur l'environnement avait même commencé, avant que la décision du Tribunal fédéral sur le Schwyberg ne vienne geler le projet jusqu'à la publication du PDCant.

«Nous regrettons aussi l'abandon du secteur des Paccots.» Le PDCant de 2008 y prévoyait pourtant deux sites: à la Salette et à Corbettaz. Des mesures de vent également, mais aussi une étude sur les chauves-souris avaient été effectuées.

Dans les communes concernées, on prend acte, avec plus ou moins de déception et de résignation. «On n'y pensait même plus à vrai dire. Depuis la délimitation d'une zone de tranquillité pour les oiseaux, on était sûrs que cela ne se ferait pas», avance Bertrand Gaillard, syndic de La Roche, qui se demande si «les priorités sont les bonnes».

En plaine plutôt qu'en montagne

Si les sites situés dans les Préalpes ont tous été rejetés, à l'exception de celui du Schwyberg, de nombreux projets en plaine ont également été relégués.

A Semsales par exemple, où le site des Plannes figurait dans le concept éolien du canton établi en 2008. La société Swisswinds d'abord, puis les Services industriels genevois ont tour à tour envisagé un projet de parc éolien comprenant jusqu'à huit mâts. En 2013, les citoyens de la commune avaient même donné leur feu vert à une étude de faisabilité. Puis l'année suivante, deux mâts de mesures avaient été aménagés, à côté de la route cantonale et La Joux-des-Ponts, sur une colline en direction des Alpettes.

«Nous avons espoir que la zone soit inscrite dans le PDCant, même s'il y a quelques mois, lors de notre dernière rencontre avec les promoteurs, on nous avait déjà dit que les mesures de vent n'étaient plus si prometteuses que cela», explique Aloïne Emonet, conseillère communale responsable de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Pro Natura prendra position

Aucune commune contactée ne dit vouloir contester les décisions du canton. Du côté des organisations de protection de la nature, Pro Natura Fribourg «prendra position sur tous les chapitres du PDCant, y compris sur celui des éoliennes», assure José Collaud, chargé d'affaires, sans en dire pour l'heure davantage.

Si, à l'avenir, un promoteur voulait tout de même développer un projet de parc éolien sur un site qui ne se trouve pas dans le PDCant, il lui faudrait alors essayer de l'y inscrire, au prix de nombreuses études et d'une longue démarche. FP

Acheter le PDF



Rapport 2024-DEEF-34

10 septembre 2024

—
Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le Postulat 2022-GC-157 Berset Christel / de Weck Antoinette.

Table des matières

—

1	Résumé du postulat	2
2	Préambule	2
3	Expertise et réponses aux questions formulées dans le postulat 2022-GC-157	3
4	Analyse et conclusions du Conseil d'Etat	4

1 Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 9 septembre 2022, les députées Christel Berset et Antoinette de Weck, ainsi que 28 cosignataires, ont demandé au Conseil d'Etat qu'une enquête administrative soit confiée à un expert indépendant externe choisi par le Conseil d'Etat, sans l'aval de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF). Cette enquête doit porter sur l'indépendance de la société ennova SA, mandatée pour l'élaboration du chapitre éolien du Plan Directeur Cantonal (PDCant) fribourgeois. Dans le cadre de leur demande, les députées s'appuient sur divers faits et arguments qui, à leur avis, démontrent que dite société a poursuivi ses activités de développeur de l'éolien pendant qu'elle remplissait le mandat confié par le canton et a continué à le faire par la suite. Ainsi, ennova SA semblait donc directement impliquée dans le développement de sites susceptibles d'être éligibles à l'installation de parcs éoliens et avait donc intérêt à profiter de son mandat d'expert pour influencer les critères et leur pondération, afin que les sites prospectés par elle se retrouvent dans le PDCant. Sur la base de ces constatations, les députées Berset et de Weck estiment que l'enquête administrative qu'elles sollicitent doit répondre à une série de questions portant sur la procédure d'examen de l'indépendance d'un expert externe par l'Etat et sur la procédure d'octroi du mandat à ennova SA en regard des marchés publics.

2 Préambule

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que la planification éolienne est une contrainte fédérale. Le canton avait notamment l'obligation d'identifier des secteurs propices où des parcs éoliens pouvaient être étudiés, sur la base de critères fédéraux et cantonaux approuvés par la Confédération, et d'inscrire ces périmètres dans son Plan directeur cantonal.

Pour ce faire, l'Etat a constitué en 2015 un groupe de travail (GT) composé de représentants des services cantonaux suivants (selon appellation en 2015) : Service de l'aménagement et des constructions (SeCA), Service de l'environnement (SEn), Service des forêts et de la faune (SFF), Service de la Nature et du Paysage (SNP), Service de l'énergie (SdE). Le chef de service de ce dernier a présidé ce GT.

Ce Groupe de travail avait été chargé de soumettre au Comité de pilotage de la révision du Plan directeur cantonal (Copil), une proposition de modification du thème éolien du plan directeur cantonal jusqu'à la fin de l'année 2016 au plus tard.

Le Copil, présidé par le directeur de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) (selon appellation en 2016) était composé de la directrice de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF, du directeur de la DEE, des préfets de la Gruyère et de la Sarine, de deux représentants de l'Association des communes fribourgeoises et de la responsable de communication de la DAEC.

Il a été chargé de suivre l'évolution des travaux en lien avec les thématiques concernés et de valider les différentes fiches de projet, avant soumission de l'ensemble du Plan directeur cantonal révisé au Conseil d'Etat.

Le Copil a ainsi validé fin 2016, (soit avant l'entrée en fonction du nouveau gouvernement), la fiche relative au site éolien « Côte du Glaney », puis en janvier 2017 les fiches relatives aux sites « Collines de la Sonnaz », « Monts de Vuisternens » et « Massif du Gibloux », et en avril 2017 celles relatives aux sites « Schwyberg », « Autour de l'Esserta » et « Surpierre-Cheiry ».

Vu l'importance et la complexité du sujet, le GT s'est fait accompagner durant ses travaux par différents bureaux spécialisés pour la réalisation d'études spécifiques. Le choix des mandataires a été fait par ledit GT.

C'est dans ce cadre que la société ennova SA a été impliquée, dans le cadre d'un mandat conclu en janvier 2016. Sous la supervision du GT, la société a notamment rédigé des études en lien avec la planification éolienne et assuré la coordination d'autres prestataires.

3 Expertise et réponses aux questions formulées dans le postulat 2022-GC-157

Le Conseil d'Etat a mandaté l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne (UNIL) pour réaliser une expertise sur les points soulevés dans le cadre du présent postulat. Cette expertise indépendante a été menée par la Professeure Sophie Weerts (Responsable UER-Droit public et régulation), secondée par la Professeure Odile Amman (Ecole de droit de l'UNIL, Centre de droit public), et a porté sur l'ensemble des questions formulées par les députées Berset et de Weck.

Le Conseil d'Etat met à disposition du Grand Conseil, en annexe du présent rapport, l'expertise finalisée par l'IDHEAP le 13 juin 2024. Le Conseil d'Etat a expressément demandé à cet institut de répondre aux questions posées par les députées Berset et de Weck. Les réponses des autrices de l'étude sont les suivantes, étant précisé que le Conseil d'Etat les résume pour certaines d'entre elles (cf. *Etude relative à la procédure d'attribution de mandat par l'Etat de fribourg au bureau d'études ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal*, p. 101 et suivantes) :

1. Quelle est la procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe ? Quels sont les critères appliqués ?

L'étude des pièces du dossier ne permet pas d'identifier une procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe. En revanche, l'analyse juridique a mis en évidence qu'en vertu des principes de bonne administration, l'administration a le devoir d'adopter un comportement prudent, une prudence qui s'impose d'autant plus dans un environnement particulièrement dynamique auquel se mêlent des intérêts économiques et commerciaux. Une modification du cadre légal, et plus précisément de la LOCEA-FR ou, à tout le moins, l'adoption d'une directive concernant les mesures de due diligence à prendre dans le cadre de l'engagement de mandataires externes par des services ou des directions, permettraient une meilleure prévention des conflits d'intérêts. Il convient à ce titre de renvoyer aux bonnes pratiques fédérales et cantonales mentionnées dans ce rapport.

2. Comment cette procédure a-t-elle été appliquée dans le cas présent ?

La réponse à celle-ci découle de la réponse à la question 1.

3. Quelles démarches ont été accomplies auprès de tiers pour savoir si ennova était vraiment libre de tout mandat auprès de développeurs éoliens ?

Il convient à nouveau de renvoyer à la réponse apportée à la question 1. Certes, la note interne rédigée par le chef du SdE précise que ce dernier, après avoir approché le bureau New Energy Scout, sans succès, « a alors pris des renseignements auprès d'autres cantons, de la Confédération et de l'association Suisse Eole », avant de finalement se tourner vers ennova SA. Toutefois, les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier des démarches spécifiques que le SdE et le GT auraient entreprises dans le cadre de ces demandes de renseignements dans le but de s'assurer de l'impartialité d'ennova SA.

4. Pourquoi la DEEF n'a-t-elle pas tenu compte du rapport effectué par la société Garrad Hassan qui juge très sévèrement la manière de travailler d'ennova ?

Ce document [ndlr : qui date du 4 octobre 2013] recommande certes que des correctifs soient apportés aux estimations effectuées par ennova SA. Cependant, il ne paraît pas identifier des manquements graves de la part d'ennova SA qui auraient dû alerter l'administration publique fribourgeoise (laquelle, d'après le chef du SdE, n'a jamais eu connaissance de ce document avant qu'il soit transmis à l'Etat de Fribourg sur demande des autrices du présent rapport [ndlr : transmise le 5 septembre 2023]). Il convient cependant de souligner que le document transmis aux autrices de ce rapport est avant tout de nature technique, comme le suggère d'ailleurs son titre (« Financial model technical input review »). Eu égard à leur champ d'expertise et au fait que la présente étude

se limite aux aspects de gouvernance et de droit public (supra, 1.), les autrices de ce rapport ne peuvent donc s'exprimer sur ce contenu technique.

5. Est-ce que ce mandat n'était pas soumis aux règles de l'attribution de marchés publics vu les montants totaux payés à l'ensemble des mandataires chargés du volet éolien du PDCant ?

Il ressort de la présente étude que le mandat attribué à ennova SA aurait dû être soumis à un appel d'offres et non être attribué en procédure de gré à gré. En effet, l'étude des pièces montre un lien de connexité entre les prestations de la société ennova SA et celles des autres mandataires externes (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, Natura) dans le cadre de l'élaboration du volet éolien. L'ensemble de ces prestations s'élève à une valeur de 190'109,50 CHF HT, c'est-à-dire au-dessus du seuil de 150'000 CHF hors TVA permettant de recourir à la procédure de gré à gré.

6. Quelle est l'indépendance de la DEEF face à Groupe E étant donné que cette société a alimenté le Fonds de l'énergie, fonds qui a, semble-t-il, servi à payer les mandataires du volet éolien, dont ennova ? Quels sont les critères pour l'utilisation de ce fonds ?

L'étude (des) dispositions légales ne permet pas d'identifier des aspects qui contreviendraient aux principes juridiques applicables à l'activité de l'administration. En particulier, le cadre légal régissant le fonctionnement du fonds de l'énergie ne permet pas de conclure que Groupe E aurait pu, à travers l'alimentation de ce fonds, exercer une influence propre à remettre en cause l'impartialité de l'administration publique fribourgeoise et plus particulièrement de la DEEF.

4 Analyse et conclusions du Conseil d'Etat

Après analyse du rapport final, le Conseil d'Etat constate que l'IDHEAP parvient à deux conclusions principales au sujet de l'attribution par le SdE du mandat à la société ennova SA le 14 janvier 2016 dans le cadre de l'établissement du volet éolien du Plan directeur cantonal.

Premièrement, il constate au niveau de l'Etat des **carences dans les procédures relatives à l'attribution de mandats externes** et, deuxièmement, un **non-respect, du moins apparent, des règles relatives aux marchés publics**. Sur la base de ce constat, le rapport énumère un certain nombre de recommandations relatives à la prévention des conflits d'intérêts au sein de l'administration publique en général. Le CE va examiner de manière approfondie par quel moyen il peut mettre en œuvre les recommandations qui lui paraissent judicieuses.

Pour le cas qui a fait l'objet de cette étude, le Conseil d'Etat se positionne donc comme suit :

Concernant tout d'abord le **mandat externe attribué à ennova SA**, le Conseil d'Etat admet la conclusion selon laquelle le choix de l'entreprise ennova SA pouvait être considéré comme délicat du point de vue d'un **éventuel conflit d'intérêts**. Il s'agit d'un risque inhérent au contexte particulier relatif à une planification éolienne, qualifié « d'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques » (cf. étude, p. 80 pt. 5.2.1).

Le Conseil d'Etat relève toutefois que le groupe de travail en charge de la planification éolienne a tenu compte de cette situation car le mandat n'a été attribué à la société qu'à la condition expresse que cette dernière n'ait pas ou plus d'activités en lien avec un projet éolien dans le canton. Au moment de l'attribution du mandat, seul le démontage d'un mât de mesure sur la commune du Châtelard impliquait encore ennova SA dans le canton de Fribourg. Cette activité avait été déclarée aux autorités cantonales de manière transparente (cf. étude p. 82, point 5.2.1.). En outre, le statut de planificateur, et non de développeur, d'ennova SA dans ce dossier a été confirmé dans le rapport de consultation sur le PDCant, datant du 28 juin 2018, en réponse à une observation de l'association Vents contraires (cf. Révision du plan directeur cantonal. Rapport de consultation publique, DAEC, 28 juin 2018, p. 180).

Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à un récent **arrêt du Tribunal cantonal neuchâtelois** : Alors que l'indépendance de la société ennova SA était également remise en cause dans le cadre de l'établissement d'un rapport d'impact sur le projet éolien des Quatre Bornes, les juges ont relevé que « *Force est de constater tout d'abord que selon l'extrait du registre du commerce d'ennova SA, celle-ci a notamment pour but de rédiger des expertises dans le but de promouvoir l'efficacité énergétique et non seulement la gestion de projets et l'exploitation d'installations de production d'énergie renouvelable. Par ailleurs, la jurisprudence a précisé que le spécialiste chargé de rédiger un chapitre du RIE n'est pas dans la même position qu'un mandataire ordinaire du maître de l'ouvrage, car le cadre de son travail est aussi défini préalablement par l'administration dans le cahier des charges prévues à l'article 8 OEIE. L'objet du mandat implique une objectivité et un devoir de diligence particulier. Le rapport d'impact, en tant qu'il contient des informations scientifiques ou techniques, a en quelque sorte valeur d'expertise, étant donné qu'après son évaluation par le service spécialisé de la protection de l'environnement...* » (cf. Tribunal cantonal neuchâtelois, arrêt du 11 août 2023 dans la cause Cuche et consorts contre Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), Conseil d'Etat et Groupe E Greenwatt SA, CDP.2022.149). Cet arrêt, même s'il fait encore l'objet d'un recours au Tribunal fédéral, fournit un éclairage utile dans le cas d'espèce.

Les griefs tirés d'un éventuel conflit d'intérêts de la société concernée, en sa qualité d'expert dans la planification d'un projet éolien, ont été écartés, à l'aune des principes d'ailleurs rappelés par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 27 octobre 2022, référence 1C_407/2020. Dans cette jurisprudence, qui portait sur un mandat d'étude d'impact, le Tribunal fédéral a rappelé que ce n'était pas tant la personne de l'auteur du rapport qui est centrale pour résoudre la problématique, mais le caractère complet et la conformité au droit fédéral de ce document. Le Tribunal a également relevé que le fait que « *...l'auteur du rapport intervienne sur mandat des promoteurs et qu'il ait œuvré à l'établissement des EIE dans d'autres projets éoliens du canton ne suffit pas à démontrer qu'il manquerait d'objectivité.* ». Il ajoute que « *...l'auteur d'un RIE n'est pas dans la même position qu'un mandataire ordinaire du maître de l'ouvrage car le cadre de son travail est aussi défini préalablement par l'administration et doit répondre aux exigences de l'art. 8 OEIE ; ses résultats font en outre l'objet d'une évaluation officielle* » (considérant 3). Il est utile de noter qu'à la différence de la situation dans le canton de Fribourg, où le mandat d'ennova SA portait sur le volet éolien du plan directeur cantonal, c'est-à-dire sur l'instrument de planification spatiale vérifié par les services concernés de l'Etat, les arrêts du Tribunal cantonal neuchâtelois et du tribunal fédéral cités ci-dessus concernent une étude d'impact liée à la planification d'un projet concret. Dans un tel cas, le risque qu'un potentiel conflit d'intérêt se réalise peut donc être considéré comme beaucoup plus élevé.

Dans une perspective plus générale, et indépendamment du cas présent, le Conseil d'Etat admet que des procédures internes à l'Etat prévalant aux contrôles nécessaires de la probité et de l'indépendance des mandataires externes et du contenu des contrats passés doivent être mises en place. Aucune disposition légale ne fixe en effet les modalités d'examen préalable de l'absence de conflits d'intérêts dans le cadre du recours à des mandataires externes. Ces carences procédurales, n'ont toutefois pas empêché le SdE, ni le groupe de travail en charge de la planification éolienne d'analyser la problématique du conflit d'intérêts en amont des travaux (cf. étude, p. 83 et suivante, en particulier le point 5.2.2. lettre a).

Enfin, le Conseil d'Etat constate que, si, en l'espèce, l'IDHEAP parvient à la conclusion de l'existence d'un risque théorique, les expertes n'indiquent nullement que celui-ci s'est réalisé et que ennova SA aurait exercé son mandat dans l'idée de favoriser la position d'un développeur de projet éolien en particulier. La planification éolienne du canton a par ailleurs fait l'objet d'un contrôle minutieux de la part des services de la Confédération, à la suite de quoi elle a été validée par le Conseil fédéral, confirmant ainsi que les exigences de planification définies par le droit fédéral en vigueur (art.10 LENE) ont été respectées.

S'agissant d'une possible **violation des règles relatives aux marchés publics**, le Conseil d'Etat relève que les expertes de l'IDHEAP reconnaissent la difficulté d'estimer la valeur d'un marché à l'avance (cf. étude, p. 100, 2ème §). Dans le domaine particulier de la planification éolienne, il souligne que cette estimation était particulièrement difficile – voire impossible –, puisque le canton de Fribourg était le premier canton à planifier selon la nouvelle conception fédérale.

Le Gouvernement prend note du fait que, de l'avis des expertes, le SdE aurait contrevenu aux dispositions légales d'attribution des marchés, par le biais d'une « connexité matérielle » des prestations effectuées par différents mandataires, dont la valeur totale a dépassé le seuil de la procédure d'attribution de marché dite de « gré à gré ».

Le Conseil d'Etat ne partage pas cette conclusion, car même si l'ensemble des prestations exécutées par les différents mandataires tendaient à un but unique (réalisation d'une planification éolienne), leurs contenus étaient distincts, les méthodes de réalisation différaient, les expertises n'étaient pas matériellement comparables et les prestations n'avaient pas non plus à être fournies par la même société.

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que l'étude réalisée par l'IDHEAP **n'a pas révélé l'existence d'un conflit d'intérêts avéré et clairement déterminé lors de l'attribution du mandat à l'entreprise ennova SA** dans le cadre de l'établissement de la planification éolienne cantonale.

A un niveau plus général, le Conseil d'Etat est conscient du fait que les procédures lors de l'attribution de mandats peuvent être lacunaires, s'agissant du contrôle de la probité des partenaires contractuels concernés. Partant, il examinera cette question et prendra les mesures nécessaires, en évaluant notamment la possibilité de renforcer sa cellule transversale « marchés publics ».

Quant à la question d'une éventuelle violation des règles relatives aux marchés publics dans ce dossier, le Conseil d'Etat note qu'à ce jour, aucune procédure n'a été intentée par un éventuel concurrent. Partant, il la considère comme réglée.

A la suite de l'adoption partielle d'un mandat demandant la révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (2022-GC-63), **le Conseil d'Etat a mis en place un comité de pilotage (COPIL éolien)**. Les membres du comité, 15 au total, sont issus d'associations défendant des intérêts variés, des représentants des communes concernées, des experts neutres ainsi que des représentants du Grand Conseil.

Le comité est co-présidé par le directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement et le directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Ce COPIL éolien a pour mission de réexaminer la planification éolienne, de l'actualiser si nécessaire et de vérifier si d'autres critères que ceux retenus peuvent déterminer le choix des sites se prêtant le mieux à l'exploitation de l'éolien, dans le respect des procédures légales. Cette démarche va confirmer ou infirmer l'état des sites actuellement inscrits, et potentiellement faire ressortir d'autres sites à inscrire.

En conclusion, estimant que le présent rapport et l'étude annexée permettent de mettre en lumière les éléments demandés par le postulat, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à en prendre acte.

Annexe :

—
Etude relative à la procédure d'attribution de mandat par l'Etat de Fribourg au bureau d'études ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal

**ETUDE RELATIVE À LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DE MANDAT
PAR L'ÉTAT DE FRIBOURG AU BUREAU D'ÉTUDES ENNOVA SA
DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DU VOLET ÉOLIEN DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL**

À l'attention des membres du Conseil d'Etat du Canton de Fribourg

Prof. Sophie Weerts, Professeure associée,
Institut de hautes études en administration publique,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Prof. Odile Ammann, Professeure associée, Ecole de droit,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Remis le 31 octobre 2023

Modifié le 13 juin 2024

Table des matières

1. Objet du présent rapport et cadre de travail	4
2. Contexte	7
2.1. Le plan directeur cantonal comme instrument de planification	7
2.2. Le volet éolien dans la planification territoriale	9
3. Description des principaux acteurs impliqués.....	12
3.1. L'administration publique cantonale : le Service de l'énergie et les autres unités administratives du canton de Fribourg.....	12
3.2. Les autres acteurs.....	39
3.2.1. Les principaux développeurs de projets éoliens	39
3.2.2. ennova SA comme mandataire externe.....	43
3.2.3. Autres mandataires externes	57
4. Enjeux théoriques.....	60
4.1. Enjeux de gouvernance	60
4.2. Enjeux juridiques	63
4.2.1. Le principe de la légalité et le recours à des mandataires externes et au contrat de mandat.....	63
4.2.2. Le respect de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts	67
4.2.3. Le droit des marchés publics	75
5. Analyse.....	80
5.1. Introduction.....	80
5.2. Mise en évidence des problèmes.....	80
5.2.1. L'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques.....	80
5.2.2. Le risque de conflits d'intérêts	83
5.2.3. Le droit des marchés publics	95
5.3. Réponses aux questions posées.....	101
5.3.1. Question 1 : Procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe.....	101
5.3.2. Question 2 : Application de cette procédure dans le cas présent.....	101
5.3.3. Question 3 : Démarches accomplies auprès de tiers	101
5.3.4. Question 4 : Rapport effectué par la société Garrad Hassan	101

5.3.5. Question 5 : Marchés publics	105
5.3.6. Question 6 : Indépendance de la DEEF face à Groupe E	105
6. Conclusion et recommandations.....	107

1. OBJET DU PRÉSENT RAPPORT ET CADRE DE TRAVAIL

Le présent rapport a été rédigé dans la cadre d'un **mandat** attribué¹ par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg (ci-après : le Conseil d'Etat ou le mandant) aux professeures Sophie Weerts (Professeure associée, Institut de hautes études en administration publique [IDHEAP], Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) et Odile Ammann (Professeure associée, Ecole de droit, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) (ci-après : les mandataires).

De manière générale, le rapport vise à clarifier si l'Etat de Fribourg, par l'intermédiaire de son Service de l'énergie (ci-après : le SdE), a respecté le **cadre légal applicable lors du recours à un mandataire externe**, à savoir au bureau d'études ennova SA, pour le soutenir dans l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal.

Plus précisément, les **questions** qui guident ce contrat de mandat sont celles qui ont été adressées au Conseil d'Etat dans le cadre du postulat 2022-GC-157 (« Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA » ; ci-après : le postulat)². Il s'agit des six questions suivantes :

1. *Quelle est la procédure établie par la DEEF [Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle] pour examiner l'indépendance d'un expert externe ? Quels sont les critères appliqués ?*
2. *Comment cette procédure a-t-elle été appliquée dans le cas présent ?*
3. *Quelles démarches ont été accomplies auprès de tiers pour savoir si ennova était vraiment libre de tout mandat auprès de développeurs éoliens ?*
4. *Pourquoi la DEEF n'a-t-elle pas tenu compte du rapport effectué par la société Garrad Hassan qui juge très sévèrement la manière de travailler d'ennova ?*
5. *Est-ce que ce mandat n'était pas soumis aux règles de l'attribution de marchés publics vu les montants totaux payés à l'ensemble des mandataires chargés du volet éolien du PDCant ?*
6. *Quelle est l'indépendance de la DEEF face à Groupe E étant donné que cette société a alimenté le Fonds de l'énergie, fonds qui a, semble-t-il, servi à payer les mandataires du volet éolien, dont ennova ? Quels sont les critères pour l'utilisation de ce fonds ?*

Les parties au contrat de mandat ont convenu que, d'une part, le **champ d'étude** couvert par le présent rapport concernerait exclusivement les enjeux de gouvernance et de droit public,

¹ Voir aussi la Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2022-GC-63, Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (PDC), 26 juin 2023, p. 3, https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-64d9d22ae473f/fr_RCE_Mandat_rvision_volet_olien_PDC.pdf, consulté le 30 octobre 2023.

² Le postulat, déposé par les députées Christel Berset et Antoinette de Weck et soutenu par 28 cosignataires, a été transmis au Conseil d'Etat le 9 septembre 2022 ; BERSET, Christel/DE WECK, Antoinette, Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA (postulat 2022-GC-157), 9 septembre 2022.

à l'exclusion notamment d'une évaluation de la solidité, sur le plan technique ou environnemental, de la qualité des études préalables coordonnées par ennova SA. D'autre part, il a été spécifié que les mandataires n'exécuteraient **pas d'enquête administrative** ; à ce titre, aucun pouvoir d'enquête spécifique ne leur a été octroyé.

L'attribution du mandat a été précédée d'une **réunion préliminaire** entre les mandataires et M. Christophe Aegerter, Secrétaire général de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle du canton de Fribourg (ci-après : la DEEF), ainsi que M. Serge Boschung, chef du SdE de la DEEF. Cette réunion a eu lieu le mercredi 5 avril 2023 dans les locaux de la DEEF et a permis aux mandataires d'estimer la charge de travail.

Pour que les mandataires puissent mener à bien leur étude, l'administration fribourgeoise leur a remis **six classeurs de documents**. Ces classeurs ont été transmis par M. Boschung à l'occasion d'une rencontre qui a eu lieu le 6 juillet 2023 dans les bureaux de l'IDHEAP avec les mandataires ainsi qu'avec Mme Florence Bory, assistante de recherche à l'IDHEAP.

Afin de disposer d'une compréhension plus approfondie du dossier, les mandataires ont **complété leur documentation**, notamment en consultant les sites Internet et extraits du registre du commerce des acteurs principaux, ainsi que les différents instruments parlementaires relatifs à la question éolienne dans le canton disponibles sur le site du Grand Conseil du canton de Fribourg.

Les mandataires signalent également qu'elles ont reçu, par la voie du Directeur de l'IDHEAP, **dix lettres recommandées datées du 14 juillet 2023 au 25 juillet 2023** et adressées à la Direction de l'IDHEAP par les représentants de dix communes du canton de Fribourg³. Ces dix courriers avaient la même teneur et ont également été adressés au Conseil d'Etat. En vertu de leur contrat de mandat, selon l'articles 398 al. 1 CO, les mandataires sont tenues aux mêmes obligations professionnelles vis-à-vis du mandant qu'un employé à l'égard de son employeur, notamment à une obligation de fidélité (art. 321 CO). Par conséquent, elles ont invité le représentant des dix communes à s'adresser directement au Conseil d'Etat. Toujours par la voie du Directeur de l'IDHEAP, les mandataires ont aussi reçu un **courrier recommandé daté du 18 octobre 2023** adressé à la Direction de l'IDHEAP par les représentants de neuf communes du canton de Fribourg⁴, intitulé « Demandes de modifications du volet éolien du PDCant – Dépôt d'un mémoire complémentaire ». Enfin, le 25 octobre 2023, elles ont encore reçu, par la voie du Directeur de l'IDHEAP, quatre classeurs de documents appuyant le mémoire complémentaire. Ces informations reçues tardivement – eu égard à l'échéance du 31 octobre pour la remise du rapport – n'ont pas été intégrées dans la présente étude.

³ Communes [REDACTED]

⁴ Communes [REDACTED]

Le présent rapport a été remis par les mandataires à l'administration fribourgeoise le **31 octobre 2023**. Par courriel du 10 novembre 2023, l'administration fribourgeoise a transmis aux mandataires une prise de position du SdE concernant ce rapport. Les mandataires ont répondu à cette prise de position par courrier du 21 novembre 2023. Dans ce même courrier, elles ont notamment formulé quatre propositions de modifications visant à préciser certains passages du rapport. Par courriel du 26 février 2024, l'administration fribourgeoise a répondu à ce courrier en demandant aux mandataires de nouvelles précisions. Les mandataires ont répondu par courriel du 5 mars 2024, sans proposer de nouvelles modifications du rapport. Enfin, le **13 juin 2024**, à la demande de l'administration fribourgeoise, les mandataires ont transmis à celle-ci une version légèrement modifiée du rapport, conformément aux propositions de modifications qu'elles avaient formulées dans leur courrier du 21 novembre 2023. Les modifications apportées concernent la remarque en p. 20 du présent rapport, le 1^{er} paragraphe en p. 40, le passage en p. 45-46 et le 2^e paragraphe en p. 53.

Les mandataires ont été **soutenues** dans leur travail d'analyse par Mme Florence Bory (MLaw), assistante de recherche à l'IDHEAP et, au stade de la finalisation du rapport, par Mme Audrey Boussat (MLaw), assistante de recherche à l'Ecole de droit.

La **structure** du rapport est la suivante : dans un premier temps, en vue de situer la problématique examinée, il présente le contexte général de l'exercice de planification au regard des exigences fixées par le droit fédéral et cantonal (2.). Dans un deuxième temps, sur la base des documents remis par le mandant et d'une recherche complémentaire, le rapport retrace les éléments factuels du dossier, tant sur le plan des acteurs impliqués que sur celui de la chronologie (3.). Il examine ensuite les enjeux de gouvernance et juridiques relatifs à la procédure d'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal fribourgeois (4.), avant de procéder à l'analyse proprement dite du cas (5.). Le rapport se termine par une synthèse et des recommandations concernant le processus organisationnel et décisionnel dans le cadre de l'externalisation de tâches publiques à des mandataires externes (6.).

2. CONTEXTE

La présente étude a pour objet la question du potentiel conflit d'intérêts dans le chef d'une entreprise – ennova SA – mandatée par le SdE du canton de Fribourg. L'intervention d'ennova SA visait à assister l'administration cantonale fribourgeoise dans son activité de planification du volet éolien dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal. Afin de clarifier le contexte de cette intervention, il convient de rappeler quelques éléments essentiels relatifs à l'activité de planification (2.1.) et à son volet éolien (2.2.).

2.1. LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL COMME INSTRUMENT DE PLANIFICATION

Dans le domaine de la gestion du territoire, l'instrument du **plan** offre une vue à la fois détaillée et précise de l'espace (dimension synchronique). Il inclut les développements possibles en fonction des potentiels besoins (dimension diachronique/programmative). Il assure une dimension de coordination entre les différentes activités à pertinence spatiale et permet ainsi à l'Etat de garantir une utilisation « judicieuse » et « rationnelle » de son territoire⁵, à travers une « observation permanente des phénomènes qui marquent l'espace et la prévision des tendances »⁶. Le droit suisse de l'aménagement du territoire prescrit l'adoption de plans par les autorités au niveau cantonal, régional ou encore local⁷.

Eu égard à la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire et à la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire⁸, il relève de la responsabilité des autorités cantonales de gérer l'espace territorial à l'aide d'un **plan directeur** (art. 8 ss de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT] ; art. 13 à 19 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg [LATEC-FR]), lequel doit respecter le droit supérieur. La finalité de ce plan directeur est de définir le développement spatial souhaité à l'échelle cantonale⁹.

Dans sa logique de coordination, le plan directeur cantonal a une **dimension institutionnelle**, en permettant au canton d'explicitier ses intentions d'aménagement dans le respect de la marge de manœuvre des autorités de planification supérieures (la Confédération) et inférieures (les communes), et une **dimension sociétale**, en incluant des mécanismes de concertation avec la société civile et les acteurs économiques¹⁰. Le plan directeur cantonal fixe aussi les principes pour les domaines qu'il traite, répartit les tâches entre les instances

⁵ Art. 75 al. 1 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101).

⁶ MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3^e éd., Stämpfli, 2011, p. 549.

⁷ Art. 11 Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg du 2 décembre 2008 (LATEC-FR ; RSF 710.1).

⁸ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700).

⁹ Art. 12 lit. a LATEC-FR.

¹⁰ Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), *Le plan directeur cantonal, Au cœur de l'aménagement du territoire suisse*, mars 2016, p. 11.

publiques concernées et définit la mise en œuvre dans les instruments d'aménagement régional et local¹¹.

Sur le plan substantiel, le plan directeur est un document protéiforme qui doit remplir des **exigences minimales de contenu** (art. 8 LAT), à savoir le cours que doit suivre l'aménagement du territoire cantonal, la définition du mécanisme de coordination des activités qui ont des effets sur l'aménagement du territoire en fonction des développements envisagés, ainsi que l'ordre de priorité de ces activités et les moyens de mise en œuvre.

Le plan directeur est un document évolutif. Il doit être élaboré – et mis à jour – à l'aune d'**études de base** (art. 6 LAT). Ces études permettent à celles et ceux en charge de l'élaboration du plan de disposer des informations nécessaires à l'établissement du plan directeur. Selon Moor et Poltier, « il ne s'agit pas d'un catalogue exhaustif des données spatiales, démographiques, géologiques, économiques, etc. actuelles et prévisibles du territoire cantonal ; il s'agit de réunir l'information nécessaire en corrélation avec les problèmes qui seront à résoudre dans la concrétisation des modèles. En réalité, les études de base ne constituent pas une somme achevée de connaissance, mais une documentation de départ, corrigée et complétée, mise à jour en parallèle avec les développements à suivre »¹².

Par ailleurs, d'**autres instruments** peuvent lier les autorités en charge de l'élaboration et de l'évolution du plan directeur cantonal, comme les directives et autres instruments de *soft law* élaborés par les autorités supérieures. Ainsi, la LATeC-FR prescrit que le Conseil d'Etat doit tenir compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération¹³, ainsi que des plans directeurs des cantons voisins¹⁴.

La **portée normative du plan directeur** est limitée. Son contenu liant est composé d'un texte, d'une carte de synthèse et de cartes de détail¹⁵ et est accompagné d'un rapport explicatif¹⁶.

La **mise en œuvre du plan directeur** implique une diversité d'acteurs publics. Les communes doivent à leur tour adopter un plan d'aménagement local conforme au plan directeur cantonal¹⁷. Il revient alors aux conseils communaux d'organiser, en collaboration avec leur

¹¹ Art. 14 al. 1 LATeC-FR.

¹² MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3^e éd., Stämpfli, 2011, p. 551.

¹³ Une conception au sens de l'art. 13 LAT est un instrument de la Confédération qui lui permet de coordonner ses objectifs et ses activités concernant ses tâches qui ont une forte incidence sur le territoire et l'environnement. Contrairement aux plans sectoriels, les conceptions ne contiennent pas d'indications territoriales concrètes mais définissent un cadre de procédures et de décisions déterminantes contraignant pour les autorités cantonales. Les cantons doivent tenir compte des conceptions dans leur plan directeur (Conseil fédéral, Communiqué de presse du 28 juin 2017 : Le Conseil fédéral adopte la Conception énergie éolienne, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-67289.html>, consulté le 26 octobre 2023).

¹⁴ Art. 13 al. 3 LATeC-FR.

¹⁵ Art. 14 al. 2 LATeC-FR.

¹⁶ Art. 14 al. 3 LATeC-FR.

¹⁷ Art. 34 al. 1 et 2 LATeC-FR.

commission d'aménagement, des séances publiques d'information et d'ouvrir la discussion sur les objectifs d'aménagement, le déroulement des études, le contenu des projets et les plans¹⁸.

2.2. LE VOLET ÉOLIEN DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Les recommandations de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) de 2010 précisent que d'une part, « [l]es plans directeurs cantonaux peuvent désigner les territoires dans lesquels il n'est pas possible d'implanter des éoliennes. Très souvent, il ne s'agira pas d'une liste explicite de 'territoires interdits aux éoliennes', mais plutôt d'indications figurant à différents endroits du plan directeur et qui permettent de conclure que l'affectation en vigueur ou le statut de protection du territoire excluent l'implantation d'une éolienne compte tenu des réglementations qui leur sont liées » (planification négative)¹⁹. D'autre part, « sont désignés comme favorables les territoires ou les sites qui présentent un potentiel éolien et auxquels aucun intérêt prépondérant ne s'oppose » (planification positive)²⁰.

La **Loi fédérale sur l'énergie (LEne)** a été **révisée en 2016**²¹ ; cette version révisée est **entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018**. Elle exige notamment la délimitation de zones appropriées pour l'exploitation de l'énergie éolienne dans la planification directrice cantonale²². Le législateur fédéral prescrit ainsi explicitement aux cantons de désigner, dans les études de base élaborées en vue d'établir leurs plans directeurs, les parties du territoire qui se prêtent à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables²³. L'instrument mis en œuvre est ici aussi le plan : le plan sectoriel de l'énergie et le thème « énergie » du plan directeur cantonal sont donc les principaux instruments cantonaux de planification énergétique²⁴. Le plan sectoriel de l'énergie contient un inventaire des infrastructures existantes, évalue le potentiel des énergies à disposition, fixe par source d'énergie les priorités par rapport aux

¹⁸ Art. 37 al. 1 LATeC-FR.

¹⁹ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 29, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planung_von_windenergie_anlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pour_la_planification_d'installation_eoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

²⁰ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planung_von_windenergie_anlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pour_la_planification_d'installation_eoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

²¹ Loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 (LEne ; RS 730.0).

²² Art. 10 al. 1 LEne.

²³ Art. 6 al. 2 lit. b^{bis} LAT.

²⁴ Service de l'énergie, Stratégie énergétique, État de Fribourg, Rapport 2010-2015, mai 2016.

régions qui s’y prêtent, et sert de base au thème « énergie » du plan directeur cantonal²⁵. Enfin, contrairement au plan directeur cantonal, qui lie seulement les collectivités publiques, le plan sectoriel de l’énergie n’a qu’un effet incitatif. Il permet tout de même de fixer certains objectifs au niveau de la politique cantonale énergétique²⁶.

Cela étant, l’obligation d’assurer une planification énergétique se répercute en **droit de l’aménagement du territoire**, puisqu’elle peut nécessiter de procéder à des installations ayant une emprise sur le sol. La planification directrice cantonale doit également indiquer les orientations prises dans le domaine de l’énergie éolienne²⁷.

En outre, dans cette logique de coordination consubstantielle au recours à la planification, le législateur a prévu que la Confédération soutient les cantons en élaborant des bases méthodologiques permettant d’assurer la vue d’ensemble, la cohérence et la coordination²⁸. A cet égard, le **Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication (DETEC)** a, à travers les offices compétents, formulé différentes **recommandations concernant la planification d’installations éoliennes**²⁹. Dans leur recommandation de 2010, l’OFEN, l’OFEV et l’ARE indiquent ainsi que le potentiel de vent et l’équipement qui auront fait l’objet d’études et d’analyses préliminaires permettront de définir de tels sites, sans nécessairement qu’un projet concret soit déjà prévu (planification positive)³⁰. Tandis que les études de base sont surtout élaborées à destination de l’autorité

²⁵ Site de l’État de Fribourg, Politique énergétique, planification et approvisionnement en énergie, <https://www.fr.ch/deef/sde/politique-energetique-planification-et-approvisionnement-en-energie>, consulté le 1^{er} septembre 2023.

²⁶ Dans le canton de Fribourg, le volet éolien du plan sectoriel de l’énergie de 2017 (<https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/plan-sectoriel-de-l-energie.pdf>, consulté le 26 octobre 2023) a été établi en majeure partie grâce à l’« Etude pour la définition des sites éoliens, Fribourg, 2017 » du Service de l’énergie, réalisée par Ennova SA entre 2015 et 2017 sur mandat du Service de l’énergie.

²⁷ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d’installations éoliennes, Utilisation des instruments de l’aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 27, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

²⁸ Art. 11 LEne.

²⁹ Le Conseil fédéral a adopté le 28 juin 2017 une Conception énergie éolienne (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/dokumente/konzept/konzept-windenergie.pdf.download.pdf/Conception_%C3%A9nergie_%C3%A9olienne.pdf, consulté le 26 octobre 2023) qui a remplacé les Recommandations pour la planification d’installations éoliennes de 2010 (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023).

³⁰ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d’installations éoliennes, Utilisation des instruments de l’aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

en charge de la planification (tout en étant « également destinées aux autres services chargés de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, ainsi qu'à un public élargi »³¹), les analyses préliminaires sont à charge des acteurs économiques désireux de développer un projet énergétique.

A cette fin, l'**Office fédéral du développement territorial (ARE)** a publié une **note explicative sur l'énergie éolienne** qui concrétise les aspects à prendre en compte et la méthodologie à adopter lors de la planification de l'énergie éolienne dans le plan directeur cantonal³².

Au final, la révision de la LAT et de la LEne ont conduit à de **nouvelles obligations en matière de planification**. La première révision de la LAT, en 2014, impliquait une mise à jour des plans directeurs cantonaux au plus tard en 2019. Or, il faut attendre la révision de la LEne, entrée en vigueur en 2018, pour que la LAT exige des cantons de définir des zones à potentiel éolien dans les plans directeurs cantonaux. En outre, la LEne révisée envisageait alors seulement le soutien de la Confédération pour la définition d'une méthodologie en vue de guider les cantons dans leur activité de planification des énergies renouvelables. Les cantons se trouvaient donc dans une situation où ils devaient réviser leur plan directeur cantonal, tout en sachant que ce plan directeur cantonal devrait – avant l'échéance de mise à jour du plan directeur cantonal – intégrer un volet éolien. C'est dans ce **contexte juridico-temporel** qu'intervient le processus d'élaboration du volet éolien piloté par le SdE du canton de Fribourg.

³¹ TSCHANNEN, Pierre, Commentaire pratique LAT, 2019, art. 6 N 11.

³² Office fédéral du développement territorial (ARE), Notice explicative sur l'énergie éolienne, Mise en œuvre de la loi révisée sur l'énergie dans les plans directeurs cantonaux, 17 août 2022, <https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/publikationen/merkblatt-windenergie.pdf.download.pdf/merkblatt-windenergie-f.pdf>, consulté le 15 septembre 2023.

3. DESCRIPTION DES PRINCIPAUX ACTEURS IMPLIQUES

La présente section décrit les principaux acteurs qui ont été en relation directe ou indirecte avec le bureau d'études ennova SA. Elle est donc plus limitée, mais aussi plus étendue que la cartographie dressée par le SdE (voir fig.1). En outre, elle se focalise avant tout sur la période courant de 2015 à 2016, durant laquelle le groupe de travail (GT) de l'administration publique cantonale fribourgeoise s'est chargé de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal. Cette section porte, d'une part, sur l'administration publique cantonale (3.1.) et, d'autre part, sur les autres protagonistes du secteur éolien dans le canton de Fribourg (3.2.).

Planification éolienne et PDCant

Acteurs impliqués / Processus

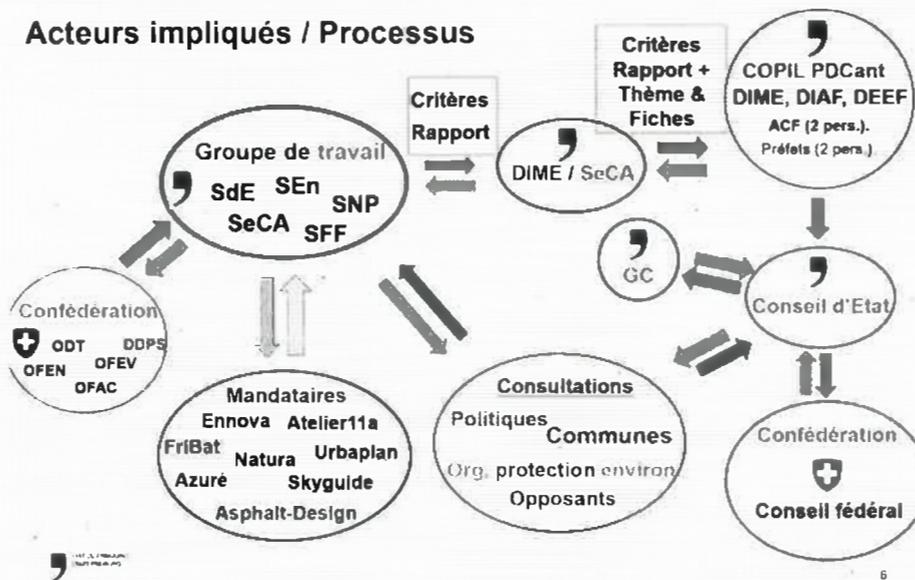


Fig. 1 : État de Fribourg, Rencontre DEEF-DIME / Commission des finances et de gestion (CFG), Planification éolienne (PDCant) – État de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, 1^{er} avril 2022, diapositive 4 : Planification éolienne et PDCant (DIME/DEEF), Acteurs impliqués / Processus.

3.1. L'administration publique cantonale : le Service de l'énergie et les autres unités administratives du canton de Fribourg

Cette sous-section précise le **cadre juridique et administratif applicable au Service de l'énergie (SdE) du canton de Fribourg**, mandant de la société ennova SA, et reconstitue le **fil chronologique de ses activités** dans le cadre de la modification du volet éolien du plan directeur cantonal. Cette chronologie a principalement été reconstituée sur la base de l'étude des procès-verbaux de réunions et de leurs annexes. Elle a été complétée par une consultation des pages Internet pertinentes de l'État de Fribourg.

Le SdE est une unité administrative subordonnée à la **Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF)**³³. Au cours de la période 2015-2016, cette Direction est sous l'autorité de Monsieur Beat Vonlanthen (2004-2016)³⁴. Depuis 2012, le SdE est dirigé en interne par Monsieur Serge Boschung³⁵.

L'art. 6 al. 3 de la **Loi cantonale sur l'énergie du 9 juin 2000** (LEn-FR³⁶) prévoit que la DEEF se charge d'appliquer la politique énergétique cantonale à travers le SdE. Ce dernier « coordonne notamment les activités de l'État dans la mesure où elles concernent des problèmes liés à l'énergie » (art. 6 al. 4 LEn-FR) et « exerce (...) les compétences que la loi ou les dispositions d'exécution ne réservent pas à une autre autorité » (art. 6 al. 5 LEn-FR). En l'occurrence, « [le SdE] rassemble les données permettant d'estimer l'évolution des besoins et de l'offre en matière d'énergie, nécessaires à l'établissement des priorités en matière de politique énergétique » (art. 10 al. 1 LEn-FR). Par ailleurs, « [ses collaborateurs] et les personnes mandatées par lui sont tenus d'observer les règles découlant du secret de fonction et de la protection des données ; le secret de fabrication et le secret d'affaires sont garantis dans tous les cas » (art. 10 al. 3 LEn-FR).

Dans ce cadre juridique, le **27 janvier 2015**, pour mener ses tâches, la DEEF (et le SdE) demande au Conseil d'État de « [m]andater le Service de l'énergie de lui soumettre au plus tard à la fin de l'année 2016 une proposition de modification du thème éolien du plan directeur cantonal. Pour ce faire le SdE constituera un **groupe de travail incluant les services**

³³ Art. 4 al. 1 lit. f de l'Ordonnance désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'État et de la Chancellerie d'État du 9 juillet 2002 (OAdir-FR ; RSF 122.0.13) ; art. 71 al. 1 lit. b et c et art. 51 al. 3 Loi sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR ; RSF 122.0.1).

³⁴ Site de l'État de Fribourg, Beat Vonlanthen, ancien Conseiller d'État, <https://www.fr.ch/etat-et-droit/gouvernement-et-administration/beat-vonlanthen-ancien-conseiller-detat>, consulté le 14 septembre 2023. Depuis 2016, le Conseiller d'État en charge de la DEEF est M. Olivier Curty (Site de l'État de Fribourg, Election du Conseil d'État du 6 novembre 2016, <https://www.fr.wabsys.ch/fr-wabsys-public/fr/show/2016/2016-11-06/majorz/F73F4789733C11E6B55C00155D28151E>, consulté le 14 septembre 2023 ; Site de l'État de Fribourg, Olivier Curty, Conseiller d'État, <https://www.fr.ch/ce/olivier-curty-conseiller-detat>, consulté le 14 septembre 2023).

³⁵ Site de l'État de Fribourg, Organigramme du Service de l'énergie, <https://www.fr.ch/deef/sde/organigramme-du-service-de-lenergie>, consulté le 14 septembre 2023. Concernant la nomination de M. Serge Boschung à la tête du SdE, voir Site de l'État de Fribourg, Martin Tinguely et Serge Boschung responsables des nouveaux services de la mobilité (SMO) et de l'énergie (SdE), <https://www.fr.ch/dime/actualites/martin-tinguely-et-serge-boschung-responsables-des-nouveaux-services-de-la-mobilite-smo-et-de-lenergie-sde#:~:text=Serge%20Boschung%2C%20nouveau%20chef%20du%20Service%20de%20l'%C3%A9nergie&text=Elle%20g%C3%A8re%20%C3%A9g>, consulté le 26 octobre 2023.

³⁶ Loi sur l'énergie du 9 juin 2000 (LEn-FR ; RSF 770.1).

concernés de l'État et pourra avoir recours à un mandataire externe »³⁷ (nous mettons en évidence). Ce mandat est octroyé par le Conseil d'Etat en février 2015³⁸.

Le **28 août 2015**, le SdE réunit le groupe de travail (GT) susmentionné **pour sa première séance**. La mission de ce GT est de déterminer les sites prioritaires pour la production d'électricité éolienne ainsi que les zones où l'impact de l'éolien serait trop fort sur l'environnement³⁹. Le calendrier et les étapes de la mission du GT sont les suivants : « Arrêter les critères complémentaires d'évaluation – été 2016 ; Définir les sites prioritaires – automne 2016 ; Elaborer les textes et les cartes du plan directeur – novembre 2016 ; La suite de la mise en œuvre s'inscrit dans le cadre de la procédure du Plan directeur cantonal »⁴⁰.

Les membres du GT sont issus de divers services administratifs pertinents à la mission. Il s'agit principalement des services et représentant(e)s suivants⁴¹ :

Services de l'État de Fribourg représentés dans le GT	Membre(s) du GT
Service de l'énergie (SdE) (pilotage du GT)	██████████
	██████████ ⁴²
	██████████ (PV)
Service des constructions et de l'aménagement (SeCA)	██████████ (uniquement lors de la 1 ^{ère} séance du 28 août 2015)

³⁷ Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse à postulat P2027.13, 27 janvier 2015, p. 3 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02).

³⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. Serge Boschung concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 2 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

³⁹ Présentation « Groupe de travail – Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

⁴⁰ DEEF/DIME, Planification éolienne (PDCant) - Etat de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, présentation du 20 avril 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, p. 18).

⁴¹ Selon la présentation de l'État de Fribourg du 20 avril 2016 (DEEF/DIME, Planification éolienne (PDCant) - Etat de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, présentation du 20 avril 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, p. 17)), d'autres services ont pu être ponctuellement invités selon les points à discuter.

⁴² Il convient de mentionner ici l'évolution de la fonction et de l'implication de M. ██████████ dans le groupe de travail : il est d'abord le responsable du pilotage du groupe de travail (avec son supérieur, ██████████) en tant que collaborateur du SdE. A partir du 1^{er} septembre 2016, il travaille seulement un jour par semaine pour le SdE (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 5 : « ██████████ informe encore que dès le 1^{er} septembre, ██████████ ne sera présent plus qu'une fois par semaine au Service de l'énergie. » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)). Finalement, le 26 septembre 2016, il annonce – au terme de ce qui est également la dernière séance du GT – que c'est sa « dernière séance, son mandat au sein du SdE s'achevant » (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)).

	██████████
Service de l'environnement (SEn)	██████████ (uniquement lors des deux premières séances des 28 août et 1 ^{er} octobre 2015)
	██████████
	██████████
Service des forêts et de la faune (SFF)	██████████ (stagiaire) (uniquement lors de la séance du 1 ^{er} octobre 2015)
Service de la nature et du paysage (SNP)	██████████
Communication de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle du canton de Fribourg (DEE)	██████████ (invité aux séances des 23 mars 2016 ⁴³ et 11 avril 2016 ⁴⁴)

Enfin, lors de cette première séance du 28 août 2015, ██████████ rappelle que chaque membre a pour tâche de faire le lien entre le GT et son service⁴⁵. Une autre règle de fonctionnement du GT est qu'il ne doit pas y avoir de communication vers l'extérieur ; les informations reçues dans ce cadre sont à traiter de manière « (semi-)confidentielle »⁴⁶.

Par ailleurs, lors de cette même séance du 28 août 2015, ██████████ « propose d'intégrer la société ██████████ au groupe de travail, par exemple en qualité de mandataire externe »⁴⁷. Selon le PV de la séance, ██████████ indique que « ██████████ possède de nombreuses bases de données suite aux différentes études menées. Ils ont été contactés afin de savoir

⁴³ Courriel de Mme ██████████ à M. ██████████ du vendredi 18 mars 2016, 11:37 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Convocations-invitations, p. 38) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 : « Invité : ██████████ » et « ██████████, responsable communication de la DEE est présent afin de s'informer sur les discussions menées au sein du groupe de travail. Il doit toutefois quitter la séance à 9h30. » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴⁴ Courriel de Mme ██████████ à ██████████ du lundi 4 avril 2016, 15:59 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Convocations-invitations, p. 35) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 : « Invités : ██████████ (...) » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴⁵ Présentation « Groupe de travail - Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

⁴⁶ Présentation « Groupe de travail - Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

⁴⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 1-4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

s'ils étaient prêts à nous fournir ces précieux renseignements. Pour chacune de ses études, [REDACTED] a intégré une organisation environnementale ainsi que la société [REDACTED] (...) »⁴⁸.

D'après [REDACTED], « [REDACTED] représenterait notamment un support technique. D'autres mandataires externes tels que [REDACTED], les communes pourraient aussi intégrer le groupe. Certains éléments ne peuvent être obtenus que par le biais du promoteur. En outre définir des sites qui n'intéressent pas les promoteurs ne sert à rien. De plus, au vu des coûts, nous ne pouvons pas attribuer des mandats pour effectuer de nouvelles études sur les vents et sur tous les autres aspects »⁴⁹.

Le PV de la séance du 28 août 2015 indique qu' « [a]près discussion », le GT décide que :

- « La société [REDACTED] ne sera pas officiellement membre du groupe de travail mais pourra être invitée en qualité d'observateur, fournisseur d'informations, participant aux travaux. »
- « Prochaine séance : inviter [REDACTED] afin d'obtenir son accord pour que ses propres mandataires puissent nous transmettre les données en leur possession. »
- « Si [REDACTED] répond favorablement à notre requête, collaborer avec les mêmes bureaux qu'eux, mais sans mandater [REDACTED]. »
- « Le Groupe de travail devra également mener des discussions avec les communes. »
- « Le choix des sites prioritaires reste du ressort du groupe de travail. »⁵⁰

À la suite de cette séance, dans un **courriel du 3 septembre 2015** adressé à [REDACTED] (SdE) avec copie à [REDACTED], [REDACTED] (SNP) fait part des réflexions qu'elle a menées avec les collègues de son service concernant les modalités d'intégration de [REDACTED] dans le groupe de travail ⁵¹. Elle rapporte une certaine appréhension des membres de son service concernant l'intégration de [REDACTED] au GT aussi tôt dans le projet et souligne que « le travail interne à l'administration devrait absolument rester indépendant de toute pression 'commerciale' ou économique de la part de ce distributeur »⁵². Elle exprime également les craintes de son service que « le fait d'avoir un seul distributeur autour de la table pourrait être perçu comme une situation monopolistique par d'autres distributeurs »⁵³. Elle affirme par ailleurs « la nécessité d'obtenir une validation 'politique' du processus de travail à ce

⁴⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁵⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁵¹ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25 s).

⁵² Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

⁵³ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

stade, de manière à s'assurer que les Conseillers d'Etat soient conscients de l'implication de [REDACTED] et de chaque partenaire autour de la table »⁵⁴. A cette fin, Madame [REDACTED] suggère d'« élaborer un document transparent qui montre clairement le processus de collaboration (les rôles et compétences de chacun) et la démarche elle-même du groupe de travail », qui serait formellement soumis aux Conseillers d'Etat concernés par la thématique⁵⁵.

[REDACTED] répond à [REDACTED] par courriel du 8 septembre 2015 en lui expliquant la marche à suivre avec [REDACTED] telle qu'il la propose (« Ich schlage folgendes Vorgehen vor »)⁵⁶. Il suggère, comme convenu lors de la première séance du GT du 28 août 2015, d'inviter [REDACTED] à la prochaine réunion afin que la société fournisse au GT toutes les informations dont elle dispose sur les projets en cours dans le canton, en particulier concernant les bureaux d'ingénieurs mandatés⁵⁷. Le GT établira ensuite le contact directement avec les bureaux d'études « afin de ne pas générer de conflit d'intérêt avec [REDACTED] ou d'autres promoteurs puisqu'ils ne seront pas intégrés dans le groupe de travail »⁵⁸.

La deuxième séance du GT a lieu le 1^{er} octobre 2015. Un représentant de [REDACTED], Monsieur [REDACTED], que le PV de cette séance décrit comme « chargé d'affaires éolien pour [REDACTED] », est invité à y participer⁵⁹. Il faut également noter que, bien que cette personne ne soit pas mentionnée dans le PV, la présentation PowerPoint annexée au PV mentionne une seconde personne représentant [REDACTED], à savoir Monsieur [REDACTED]. Monsieur [REDACTED] interviendra plus tard dans la préparation du volet éolien en qualité de responsable de projets éoliens du bureau ennova SA⁶⁰. Lors de la séance, Monsieur [REDACTED] effectuée une présentation. Le PV résume « Quelques points importants » de cette présentation, entre autres :

⁵⁴ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

⁵⁵ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

⁵⁶ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

⁵⁷ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

⁵⁸ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

⁵⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁰ Annexe du procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 299). Lors de cette séance, M. [REDACTED] explique que [REDACTED] est l'unique développeur dans le canton de Fribourg. Cette situation de monopole est probablement due à l'accord que [REDACTED] et ennova SA (déjà reprise par les [REDACTED] à ce moment-là, mais pas encore entièrement transformée en bureau d'études) ont conclu sur le Gibloux (RIME, Angélique, [REDACTED] partenaire [REDACTED] au [REDACTED], La Gruyère, 4 novembre 2014, <https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d'ennova-au-gibloux.html>, consulté le 30 août 2023).

- « Canton de Fribourg : un développeur unique, à savoir [REDACTED]. Plus de concurrence sur l'éolien dans notre canton. »
- « [REDACTED] travaille avec les sociétés [REDACTED] et [REDACTED] qui ont toutes les compétences 'nature' du terrain ».
- « Une éolienne implantée sur un terrain public rapporte des redevances à la collectivité. »
- « Les communes manifestent un grand intérêt pour le développement éolien sur le canton de Fribourg. Aucune convention n'a été signée avec les communes. »
- « [REDACTED] est d'accord de mettre gratuitement à disposition toutes les informations en sa possession mais demande que les mêmes mandataires soient approchés et que la confidentialité soit respectée afin que les données ne tombent pas dans les mains d'un concurrent. »⁶¹

La présentation de Monsieur [REDACTED] / [REDACTED] du 1^{er} octobre 2015 révèle plusieurs points intéressants, justifiant de reproduire intégralement les slides 3, 13, 14, ci-dessous.

Etat de situation et de réflexions d'un [REDACTED] développement éolien raisonnable à Fribourg [REDACTED]

- Depuis 1 année, le développement de projets éoliens sur le Plateau et les Préalpes du canton de Fribourg a considérablement changé de visage.
- Il n'y a aucun changement du côté du développeur local [REDACTED]. Sa vision stratégique est résolument aux services des collectivités et de ses actionnaires.
- Par contre, tous les promoteurs de projet ont disparu (ennova et [REDACTED]). Leurs actifs de projets ([REDACTED]) ont été rachetés et repris par leur propriétaire et bailleur de fonds [REDACTED]. [REDACTED] a fait un grand nettoyage et a complètement revu sa stratégie de développement éolien.
- Depuis et fort de l'expérience du développement commun dans le canton de [REDACTED], [REDACTED] et [REDACTED] collaborent de plus en plus ensemble dans toute la Suisse (par exemple: [REDACTED]).
- Ennova a complètement mué et a changé son fonctionnement et sa mission. Il est devenu un bureau d'ingénierie éolienne renommé. Egalement, ennova vient d'emménager dans des nouveaux bureaux à Granges-Paccot.

[REDACTED] 01.10.2015 Présentation de [REDACTED] sur le thème « éolien fribourgeois »

Fig. 2 (ci-dessus) : Slide 3 de la présentation de [REDACTED] du 1^{er} octobre 2015

Au moment de la séance, le 1^{er} octobre 2015, ennova SA est toutefois censée avoir déjà été transformée en bureau d'études indépendant. A noter que [REDACTED] travaille pour ennova SA depuis septembre 2011 en tant que responsable de projets éoliens ; voir Profil public LinkedIn de M. [REDACTED], [https://ch.linkedin.com/in/\[REDACTED\]](https://ch.linkedin.com/in/[REDACTED]) consulté le 9 octobre 2023.

⁶¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Les acteurs éoliens (les « survivants ») fribourgeois [REDACTED]

- Une grosse consolidation des acteurs éoliens s'est produite cette dernière année en Suisse et dans le canton de Fribourg.
- Il ne reste que deux développeurs institutionnels qui travaillent ensemble sur d'autres projets dans toute la Suisse :
[REDACTED] [REDACTED]
- Un bureau d'ingénierie éolienne vient d'emménager à Granges-Paccot :
 ennova est désormais une nouvelle société appartenant à 100% à [REDACTED] et est un bureau d'ingénierie éolienne reconnue.
- Le bureau fribourgeois en biologie [REDACTED] met toutes ses compétences nature au service pour de nombreux projets éoliens dans tout le pays.

Fig. 3 (ci-dessus) : Slide 13 de la présentation de [REDACTED] du 1^{er} octobre 2015

La mise à disposition d'études et de données [REDACTED]

- [REDACTED] est tout-à-fait d'accord de mettre à disposition toutes ses études, ses données brutes, son expertise et/ou ses relations avec les communes concernées.
- Pour des raisons de confidentialité et de risques économiques, [REDACTED] souhaiterait que vous mandatiez les mêmes mandataires que nous.
- [REDACTED] sert avant tout les intérêts du canton de Fribourg avec l'argent de celui-ci. On peut donc fonctionner avec ces risques.

[REDACTED] 01.10.2015 Présentation de [REDACTED] sur le thème éolien fribourgeois 14

Fig. 4 (ci-dessus) : Slide 14 de la présentation de [REDACTED] du 1^{er} octobre 2015

Remarque : Il ressort de ces documents que, premièrement, [REDACTED] évoque la logique de concentration des acteurs dans le domaine de la promotion de l'énergie éolienne avec la « disparition de [REDACTED] et la réorganisation d'ennova SA dans ses relations avec les [REDACTED] (slide 3). Deuxièmement, ennova SA est devenue un bureau d'études et s'est installée à

Granges-Paccot (slide 13). A noter que d'autres pièces du dossier font état du fait qu'ennova SA se trouve dans le même immeuble que ██████████⁶². Troisièmement, ██████████ est intéressée à collaborer avec le canton et à mettre à disposition ses données, mais demande au GT le respect de la confidentialité ainsi que de travailler avec ses propres mandataires.

Le PV indique également qu'un point est consacré à la question de l'« attribution des responsabilités (mandataires...) »⁶³. ██████████ « informe que suite à la dernière séance, divers mails lui sont parvenus concernant l'implication réelle de ██████████ au sein du groupe de travail. Il rappelle également la confidentialité liée aux thèmes abordés au sein du groupe »⁶⁴. Le PV renseigne alors qu'« une discussion est menée et des questions posées autour du sujet des responsabilités ».⁶⁵

La réunion du 1^{er} octobre donne également lieu à une discussion sur la communication externe (« Implication des communes / coordination avec les diverses organisations »⁶⁶). Le GT se pose les questions suivantes : « Faut-il organiser des échanges avec la population ? D'autres organisations traitant du domaine de la nature devraient-elles être consultées ? »⁶⁷ Le PV indique que le GT décide ce qui suit :

- « Dans un premier temps le groupe de travail doit avancer dans son travail, en accord avec l'objectif éolien de la stratégie énergétique du canton.
- Se coordonner également avec d'autres groupes de travail dont le sujet pourrait concerner l'éolien.
- Les milieux concernés seront consultés une fois les zones définies avec leurs priorités ; cela ne signifie pas pour autant que leurs positions seront prises en comptes [sic] mais une pondération des critères pourra ainsi se faire.
- Il faut travailler avec le développeur car le travail d'approche des communes est déjà réalisé. On peut aussi s'appuyer sur les groupes de travail réunissant les communes.
- La population voit en premier son territoire pas les priorités

⁶² Voir la lettre de ██████████ au Conseil d'Etat qui relève qu'ennova SA « a son adresse dans les mêmes locaux que ceux de ██████████ » à Granges-Paccot (M. ██████████, courrier au Conseil d'Etat, Eoliennes - plan directeur - Groupe E, 9 mars 2021 ; Classeur « Documents divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_COR_158 ██████████, Eoliennes-plan directeur_Groupe E, p. 2).

⁶³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- Les communes sont libres d’inviter la population à se prononcer. »⁶⁸

En fin de séance (à ce stade, [REDACTED] a quitté la réunion), le PV indique que « les membres évoquent encore différents éléments sur l’implication de la Société [REDACTED] ainsi que la collecte des données nécessaires pour la priorisation des sites par le groupe de travail ». A ce titre, les membres du GT assistant encore à la séance énumèrent plusieurs questions, notant que le GT « fera le point quant à ces questions/réflexions lors de la prochaine séance » (tel ne sera cependant pas le cas, voir *infra*) :

- « Veut-on vraiment travailler avec les mandataires de [REDACTED] ou faut-il lancer un appel d’offre sur le marché public ?
- Le coût est un élément important. Faut-il payer pour obtenir des données déjà connues que [REDACTED] est prête à nous remettre ?
- Avoir un seul avis est-ce crédible ?
- Si l’on choisit de collaborer avec [REDACTED] il faut impérativement faire appel aux mêmes mandataires. Le cas échéant, un appel d’offre doit être fait.
- Il est possible que les données de [REDACTED] suffiront, sans l’intégralité des études. »⁶⁹

Remarque : A ce stade, il faut retenir des deux premières séances du GT que c’est le SdE, en qualité de chef de projet, qui invite [REDACTED]. La société aurait déjà mené des études et disposerait donc de données qui s’avèreraient utiles pour le travail de planification. Les deux représentants du SdE, [REDACTED] et [REDACTED], ont également mis l’accent sur la confidentialité lors de la première et deuxième réunion. De la présentation annexée au PV du 1^{er} octobre, il ressort que [REDACTED] est intéressée et prête à collaborer en mettant à disposition ses données, mais demande aussi que le GT travaille avec ses mandataires et que la confidentialité sur ses données soit garantie. Enfin, le PV du 1^{er} octobre, tout comme les courriels des 3 et 8 septembre, montrent que les membres du GT s’interrogent sur la démarche à suivre. La question des marchés publics et celle des conflits d’intérêts potentiels sont explicitement évoquées dans les documents analysés.

La **troisième séance du GT** a lieu le **19 novembre 2015**. Le PV ne mentionne toutefois pas de discussions concernant les questions soulevées à la fin de la séance précédente du 1^{er} octobre 2015 concernant la collaboration avec [REDACTED] et « ses » mandataires.

Au cours de cette troisième séance, les membres du GT discutent du concept éolien de la Confédération qui donne lieu à consultation, de la mise en commun des critères pour fixer les sites, d’un entretien de [REDACTED] avec la section lacs et cours d’eau du Service des ponts

⁶⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

et chaussées (SPC), ainsi que de l'intégration d'un(e) juriste au GT, eu égard aux inquiétudes relatives à la question de la responsabilité. Concernant ce dernier point, pour résoudre les « questions juridiques qui se poseront nécessairement dans le traitement du dossier »⁷⁰, le GT désigne Madame [REDACTED], juriste du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), comme personne de référence⁷¹. Il est toutefois précisé qu'elle ne participera pas aux séances, mais qu'elle restera à disposition du GT en cas de besoin. Le chef du SeCA, Monsieur [REDACTED], qui s'est positionné par l'intermédiaire de Madame [REDACTED] (SeCA), a en effet considéré que le fait de participer systématiquement aux séances du GT « représente une charge importante et n'est pas absolument essentiel »⁷². Le chef du SeCA a donc décidé que la personne en question n'interviendrait que de manière ponctuelle, si un éclairage juridique était nécessaire sur certains points⁷³. Le PV de la séance du GT du 19 novembre 2015 précise également que la juriste en question « va s'informer/s'imprégner de la thématique éolienne »⁷⁴.

Remarque : Les documents ultérieurs qui ont été analysés ne montrent pas d'implication directe de Madame [REDACTED] au cours des réunions, ni qu'à un moment donné le GT lui aurait adressé l'une ou l'autre question.

La **quatrième séance du GT** a lieu le **25 janvier 2016**. Au point 5 de l'ordre du jour figure le compte-rendu de [REDACTED] sur le mandat avec ennova SA pour la fixation des priorités de sites. Toutefois, et sans qu'aucune discussion n'ait été consignée dans les PV sur le choix de la désignation de ce bureau d'études, il apparaît qu'un rapport intermédiaire du 21 janvier 2016 a déjà été rédigé par le bureau d'études ennova SA. Ce rapport est remis aux membres du GT lors de la séance⁷⁵. Dans ce rapport intermédiaire figurent notamment les informations suivantes : « Mandant : Service de l'énergie SdE (...) Groupe d'accompagnement : [Liste des

⁷⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 19 novembre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷² Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du jeudi 15 octobre 2015, 11:53 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 28).

⁷³ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du jeudi 15 octobre 2015, 11:53 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 28).

⁷⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 19 novembre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷⁵ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 25 janvier 2016 (post-it : « Documents remis lors de la séance 25.1.16 » ; Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 237).

membres] » ; « Mandataire : ennova SA (...). Equipe projet : ██████████, Chef de projet »⁷⁶.

A la suite de l'intervention de ██████████, le PV de la séance du 25 janvier 2016 indique ce qui suit :

- « D'ici le 1^{er} février, les membres du Groupe de travail étudieront au sein de leur service les points/critères qui les concernent et feront part de leurs éventuels commentaires. Il ne faut pas tenir compte de la pondération (colonne du milieu Cpoids). Cela concernera la prochaine étape. Prendre la colonne pondération à droite.
- Le 2 février, nous devons donner notre OK à ennova SA pour la poursuite de l'étude.
- Ennova SA procédera à une analyse et classification des 21 sites. »⁷⁷

Dans la suite des échanges qui ont lieu lors de la séance du 25 janvier 2016 et qui sont consignés dans le PV, Madame ██████████ « relève qu'il est difficile d'évaluer les points si l'on ne connaît pas ce qui se cache derrière les termes 'peu sensible, très sensible, ...' »⁷⁸. Le PV indique ensuite : « Renseignements pris par ██████████ auprès de ennova, les points proviennent des études/rapports faits par des spécialistes »⁷⁹. Puis, d'après le PV, « ██████████ indique que toutes les études utilisées sont à notre disposition. Il est possible de les demander directement à ennova ou passer par lui-même pour les obtenir »⁸⁰. ██████████ intervient alors également pour indiquer que « le délai fixé pour la finalisation de cette première étude est fin mars. Ensuite, il faudra élargir le groupe, par exemple à toutes les communes ou à l'association fribourgeoise des communes. Il s'agit de réunir les acteurs et les inviter à faire partir du groupe responsable de la construction des éoliennes dans le canton, rapport à la stratégie du canton »⁸¹.

Remarque : Des documents analysés, il faut ici retenir qu'il n'y a pas de trace d'une éventuelle discussion sur le choix de désigner ennova SA, sauf que l'existence de celle-ci avait été signalée dans la présentation du représentant de ██████████. Il ressort aussi qu'ennova SA est présentée comme ayant des données à sa disposition qui lui ont permis de dresser ce premier

⁷⁶ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 25 janvier 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 238).

⁷⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

rapport. Toutefois, le PV n'indique aucun élément de discussion sur l'origine de ces études réalisées par des experts travaillant pour un bureau qui vient de s'installer dans le canton.

La **cinquième réunion du GT** se tient le **7 mars 2016**. Comme l'indique le PV, « [l]a société ennova SA a été invitée pour la première partie de la séance afin d'évoquer la priorisation des sites »⁸⁷. Ennova SA est représentée par Monsieur [REDACTED]. En plus de commenter les diapositives de sa présentation, qui sont annexées au PV⁸³, et juste avant de quitter la séance⁸⁴, [REDACTED] distribue aux membres du GT une feuille intitulée « Evaluation des sites éoliens : méthodologie et priorisation, PHASE 1 »⁸⁵, ainsi que différentes grilles d'évaluation pour chaque critère (Environnement, Technique, Société et Economie)⁸⁶.

Suite à la présentation de [REDACTED], le PV de la séance du 7 mars 2016 indique que les membres discutent de différents « critères d'exclusion complémentaires » (« autoroutes et routes principales : 200 m », « Lignes électriques MT-HT : 200 m ») ainsi que de quelques autres points⁸⁷. [REDACTED] mentionne que « d'ici aux 22-23 mars, l'affinage de la méthodologie aura bien avancé, à savoir la grille d'évaluation des sites. Par contre, pour le rapport final, il faudra attendre fin avril »⁸⁸. Avant que la réunion se poursuive sans [REDACTED], il est convenu que la prochaine séance est « fixée au mercredi 23 mars à 9h00 » ; selon le PV ; « [REDACTED] indique qu'il sera présent avec un représentant de la société [REDACTED] »⁸⁹ (nous mettons en évidence).

La suite de la réunion porte sur les points suivants : « Prochaines étapes, élargissement du groupe de travail »⁹⁰ ; la prise de position du canton de Fribourg dans le cadre de la procédure

⁸² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations) ; pour les diapositives d'ennova SA, voir Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 193 ss).

⁸⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁵ Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 208).

⁸⁶ Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 209 ss).

⁸⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4-6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

de consultation portant sur la « Conception de l'énergie éolienne de la Confédération »⁹¹ ; et la « Prise en compte des SDA (surfaces d'assolement) »⁹².

Concernant l'élargissement du GT, le SdE propose initialement d'inviter les membres potentiels suivants :

- « Communes touchées par un site P1/P2/P3
- Communes avoisinantes d'un site P1/P2/P3
- AFC (association des communes)
- OFEN
- Politiques (groupes parlementaires du GC)
- ONG: [REDACTED]
- Promoteurs ([REDACTED])
- Entreprises électriques: [REDACTED] »⁹³.

Le PV indique qu'« [a]près discussion il est également décidé d'inclure l'association [REDACTED] [REDACTED] aux séances qui seront organisées »⁹⁴. Il est aussi question de [REDACTED]⁹⁵. Enfin, « [i]l est également décidé d'inviter l'OFEN »⁹⁶.

Dans le cadre de cette discussion, [REDACTED] indique que « concernant les séances d'information avec les groupes de travail élargi, il faudra discuter avec ennova SA de leur participation et implication »⁹⁷. [REDACTED] « demande à [REDACTED] d'évoquer ce sujet avec eux ; un avenant à leur mandat peut se faire »⁹⁸.

Finalement, concernant l'« [o]rganisation de la première séance d'information », le GT décide ce qui suit :

- « Préparer l'invitation, laquelle sera soumise à la DEE pour invitation.
- Présence d'ennova SA.

⁹¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹³ Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 205).

⁹⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

– Inviter notamment la Conférence des préfets, l'OFEN, [REDACTED]. »⁹⁹

[REDACTED] fait remarquer que « la communication extérieure est importante. Il serait utile d'avoir une agence de communication afin de ne pas commettre des erreurs. »¹⁰⁰ [REDACTED] propose alors d'inviter la société de communication [REDACTED] à la séance suivante, « afin que cette agence se présente et explique de quelle manière elle pourrait collaborer » ; le GT décide également d'inviter « M. [REDACTED], chargé de communication de la DEE »¹⁰¹.

La **sixième réunion du GT** a lieu le **23 mars 2016**. La question de la communication est évoquée au point 2 de l'ordre du jour¹⁰². Pour cela, deux nouvelles personnes vont intervenir dans le dossier. Ainsi, le PV mentionne que « Monsieur [REDACTED], responsable communication de la DEE est présent afin de s'informer sur les discussions menées au sein du groupe de travail » ; il doit toutefois quitter la séance après 30 minutes¹⁰³. Monsieur [REDACTED] de [REDACTED] est également présent à la séance¹⁰⁴ ; il arrive après le départ de Monsieur [REDACTED]¹⁰⁵.

Avant cela est discuté le premier point à l'ordre du jour, qui porte sur la « Priorisation des sites – premiers résultats de l'étude par la société ennova SA »¹⁰⁶. Ce point est présenté par [REDACTED], qui est « accompagné de Monsieur [REDACTED], biologiste, de la société [REDACTED] »¹⁰⁷.

[REDACTED] présente l'« étude (...) menée par rapport avec l'aspect nature (...) en collaboration avec [REDACTED] »¹⁰⁸. Il s'agit d'une « première approche par rapport aux

⁹⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

risques » des « premiers résultats pour les milieux naturels traités »¹⁰⁹. La discussion permet à [REDACTED] de se renseigner sur des données accessibles, notamment au sein du Service des forêts et de la faune (SFF)¹¹⁰. Monsieur [REDACTED] indique aussi que les données complémentaires seront toutes réunies pour la séance de travail du 19 mai, mais pas pour la séance d'information du 20 avril¹¹¹. [REDACTED] « souhaiterait que M. [REDACTED] soit présent aux séances pour répondre aux éventuelles questions des participants »¹¹². [REDACTED] « confirme que ces dates ont été réservées par lui-même et M. [REDACTED] »¹¹³.

La réunion se poursuit avec la présentation de [REDACTED]. Le PV indique que pour la prochaine séance du 11 avril 2016, « toutes les données seront à jour (carte avec tous les sites) »¹¹⁴.

Le **11 avril 2016** a lieu la **septième réunion du GT**. Elle apparaît comme un moment charnière. En préambule, le PV indique, comme d'habitude, les membres du GT présents. Il documente encore la présence de deux « invités », à savoir « [REDACTED], responsable communication de la DEE » et « [REDACTED], [REDACTED] »¹¹⁵. En revanche, les mandataires externes ne figurent pas parmi les invités mentionnés en exergue, alors que le deuxième point à l'ordre du jour concerne la « Priorisation des sites – présentation par la société ennova SA après actualisation des données »¹¹⁶.

En introduction de cette séance, [REDACTED] informe les participants qu'« il y a eu des modifications dans l'organisation de la journée du 20 avril », à savoir :

- « Pas de communiqué de presse – décision de la DEE.
- Présentation aux participants des critères retenus, sans les pondérations.
- Aucun site ne sera communiqué à l'extérieur. Ils sortiront avec le projet du Plan directeur cantonal et pas avant.

¹⁰⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- La pesée des intérêts se fera en premier lieu par le Conseil d'Etat.
- La séance de workshop du 19 mai est annulée. »¹¹⁷

Le PV indique qu'« [u]n tour de table est fait pour avoir le ressenti de chacun »¹¹⁸. Il est question du rôle des ONG. [REDACTED] indique que « [l]eur marge de manœuvre consistera en la validation des critères retenus et la possibilité de faire des remarques sur un éventuel oubli de notre part de prendre en compte un point important. Ils mettront des pondérations. Ils recevront la liste des critères et auront un délai pour répondre. Le Conseil d'Etat aura ainsi une vue d'ensemble sur l'avis des parties concernées »¹¹⁹.

[REDACTED] indique qu'« il ne faut pas faire venir les gens 'pour rien'. Il faut avoir quelque chose à présenter »¹²⁰. Il questionne également le maintien de la séance avec les opposants à Pérolles 25 (« Y a-t-il assez de substance pour les faire venir ? »¹²¹). [REDACTED] répond qu'« on fera quand même plus que les informer. Ils auront un certain temps pour réagir sur les critères »¹²².

[REDACTED] indique encore que « [REDACTED] l'a contacté car ils aimeraient participer à la séance du 20 avril »¹²³, ce à quoi [REDACTED] répond qu'il faut « leur répondre négativement »¹²⁴.

Les membres du GT discutent encore de la question des études de base. [REDACTED] indique que « [l]es plans sectoriels sont des études de base. Elles sont accessibles par tous mais ne sont pas mises en consultation publique. On ne peut pas se prononcer sur ce travail. L'étude est dissociée du Plan directeur mais celui-ci s'y réfère »¹²⁵. [REDACTED] complète en disant que « [les communes] ne peuvent pas remettre le fond et les études en

¹¹⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

cause »¹²⁶. Cette discussion terminée, la séance se poursuit « conformément à l'ordre du jour proposé »¹²⁷. [REDACTED] procède alors à la présentation de la suite du travail sur les critères (« Priorisation des sites – présentation par la société ennova SA après actualisation des données ») ; ce point 2 de l'ordre du jour est traité conjointement avec le point 3 (« Organisation de la séance d'information du 20 avril »)¹²⁸.

La **huitième séance du GT** a lieu le **30 mai 2016**. Sont cette fois mentionnés en préambule les invités suivants : « [REDACTED] – Société ennova SA » et « [REDACTED] – [REDACTED] »¹²⁹. A l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Pondération des dimensions et critères : résultats et retours des services cantonaux » et « 3. Point sur les premiers résultats par la société ennova SA »¹³⁰ ; ce dernier point est traité conjointement avec le point 5 à l'ordre du jour (« 5. Prochaines étapes »)¹³¹.

Concernant le troisième point à l'ordre du jour (« Point sur les premiers résultats par la société ennova SA », *supra*), [REDACTED] procède à sa présentation¹³² et indique que « [c]ompte-tenu des délais, il faut impérativement entériner la base des critères d'évaluation »¹³³. Une discussion s'ensuit concernant le « regroupement des sites par zones de localisation »¹³⁴.

Concernant le cinquième point à l'ordre du jour (« Prochaines étapes »), il est convenu que :

« [REDACTED] :

- enverra une nouvelle fois la grille pour ultime correction des services (...)
- mettra un filtre 'sites en forêt'
- mettra un filtre 'min. 6 éoliennes par site'
- mettra un filtre 'note min. 1.7'

¹²⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 3 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³² Pour le contenu de cette présentation, voir Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 30 mai 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 141 ss).

¹³³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- sortira les critères 'SDA' et 'zones de protection'
- enverra la macro à chaque service
- transmettra les nouveaux résultats aux services »¹³⁵.

La **neuvième séance du GT** a lieu le **13 juin 2016**. A nouveau, le PV mentionne en préambule deux invités : « [REDACTÉ] – Société ennova SA » et « [REDACTÉ] [REDACTÉ] »¹³⁶. A l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « Résultat de la pondération des dimensions et critères » et « Point de situation selon l'analyse de la société ennova SA et décisions de la suite à donner »¹³⁷. Ces deux points sont traités conjointement¹³⁸.

Lors de l'approbation du PV de la séance précédente du 30 mai 2016, [REDACTÉ] [REDACTÉ] indique que « le filtre pour la note a été mis à 1,5 et non 1,7 » et « rend attentif le GT au fait qu'il faudra pouvoir argumenter dans le rapport le filtre 'min. 6 éoliennes par site' »¹³⁹.

[REDACTÉ] présente les résultats de l'avancement de l'étude d'ennova SA, qui propose un processus en cinq phases ainsi qu'un planning de travail (voir *infra*, fig. 5 et 6).

¹³⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

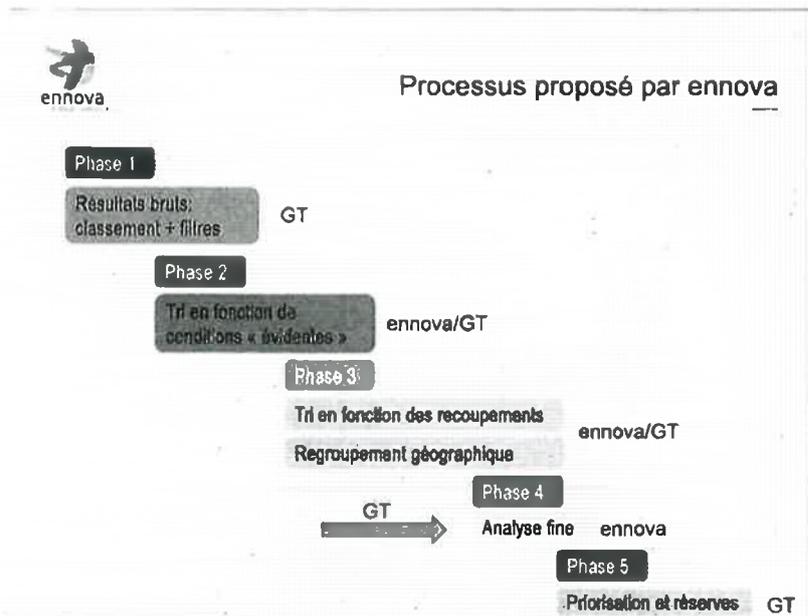


Fig. 5 – Processus proposé par ennova SA au GT¹⁴⁰

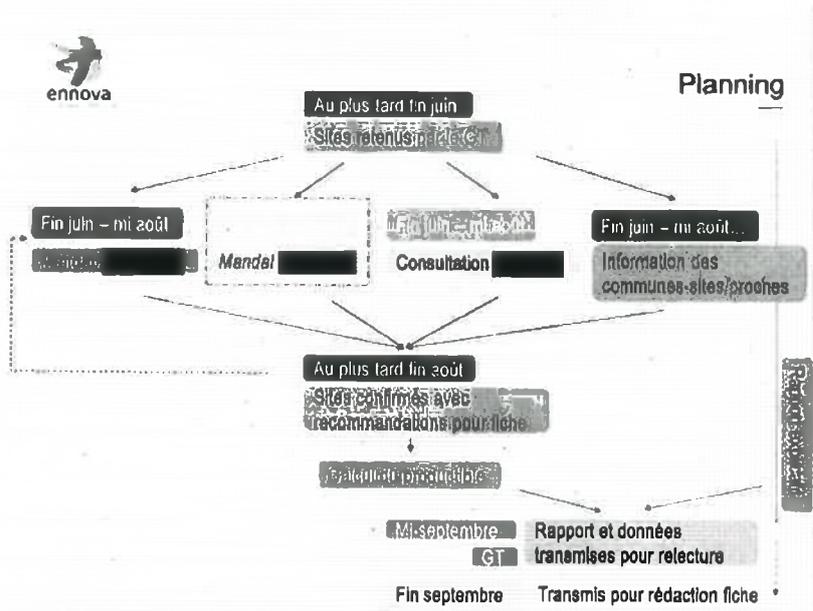


Fig. 6 – Planning proposé par ennova SA au GT¹⁴¹

Au cours de la discussion, plusieurs membres du GT s'expriment sur les critères. Par exemple, [redacted] (Service de l'environnement, SE) indique qu'« [u]ne première présélection a été faite mais sans pondération en deux étapes. Pour sa part, il aurait apprécié plus de

¹⁴⁰ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 13 juin 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 115).

¹⁴¹ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 13 juin 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 132).

critères pour sortir des sites. Le SeCA a dit ne pas vouloir pondérer les dimensions mais le GT n'a jamais validé cette manière de faire et qui diffère pour chaque service. S'il avait été défini à l'origine que le nombre de critères étaient important, il aurait insisté pour en mettre plus. Par exemple, 3 critères pour chaque dimension afin d'avoir une égalité et ne pas se trouver avec seulement 25% pour les humains. Il émet des doutes sur le système utilisé pour la pondération. Le poids dimension est très important. »¹⁴²

█ quitte la séance alors que la discussion au sein du GT se poursuit¹⁴³. Le GT discute encore, en son absence, du « bienfondé de contacter les communes pour 'les prévenir' » et décide que « Non, car les communes auront trois mois de délai pour se prononcer lors de la consultation »¹⁴⁴. Concernant la question de savoir « Comment et quels sites définir », le GT « décide de renoncer à classer les sites en P1 et P2 » et de « [p]rendre l'ordre des notes, sauf pour le site du █ qui a un statut particulier étant donné toute la procédure suivie »¹⁴⁵. Il est encore décidé de « [c]onsulter █ et de lancer le mandat █. Cela servira de recommandations pour le développeur (une fois que les sites sont affinés). (...) █ transmettra les périmètres d'études à █ et contactera █ (pas besoin d'analyses complémentaires pour le site du █) »¹⁴⁶.

Il est encore convenu qu' « [a]vant de valider les sites, il faut consolider l'avis du GT et des services auxquels les membres sont rattachés. █ enverra par mail aux membres du GT (...) la présentation du jour ainsi que des cartes plus détaillées avec les sites, pour que chaque service regarde en interne et valide ensuite »¹⁴⁷.

Le PV indique encore que █ déclare que « [!]a rédaction des textes a commencé et sera affinée dès que les sites seront confirmés. Chaque service s'occupe des thèmes qui le concernent et ensuite le SeCA rassemble les textes et les met uniformément en page. Dès que nos textes seront rédigés, ils seront soumis au GT. Fin septembre, la fiche doit être rédigée.

¹⁴² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Le rapport sera prêt pour fin août ([REDACTED]). Il sera très utile pour rédiger la fiche. »¹⁴⁸

La dixième séance du GT a lieu le 27 juin 2016, en l'absence de [REDACTED], [REDACTED] et [REDACTED] (tous trois excusés)¹⁴⁹. Une fois encore, le PV mentionne en préambule deux invités, à savoir – cette fois-ci – « [REDACTED] – Société ennova SA » et « [REDACTED] – [REDACTED] »¹⁵⁰. Parmi les points à l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Résultat du 'nettoyage des zones' par la société ennova SA », « 3. Discussion sur les études faites par [REDACTED] » et « 4. Décisions sur les zones à définir pour le Plan directeur cantonal et attribution du mandat à [REDACTED] »¹⁵¹. Les points 2 et 3 sont traités conjointement¹⁵².

Pour ce qui est de la présentation d'ennova SA, [REDACTED] indique qu'il a « reçu les observations de [REDACTED] il y a quelques minutes par email. Elles n'ont donc pas pu être intégrées dans la synthèse, mais il fera part de ses remarques au fur et à mesure »¹⁵³.

La discussion porte sur sept sites ([REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] ou, [REDACTED], [REDACTED])¹⁵⁴. Le GT discute le cas de chaque site. Il exclut [REDACTED] en raison d'un résultat « médiocre dans le calcul des productibles des sites retenus »¹⁵⁵. Le site [REDACTED] est considéré comme problématique en raison de plusieurs points¹⁵⁶. Les sites [REDACTED], [REDACTED] et de [REDACTED] présentent encore des points à vérifier¹⁵⁷. Concernant [REDACTED], [REDACTED] « souhaite qu'on supprime ce site » ; [REDACTED] répond que « si on

¹⁴⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

l'enlève, il faut des arguments »¹⁵⁸. Enfin, le site [REDACTED] est considéré comme « OK (...) tel quel » ; [REDACTED] relève toutefois qu'« il faut vérifier si les nombreux bâtiments (chalets d'alpage) situés dans la zone sont habités à l'année ou non »¹⁵⁹. Il est également indiqué au PV qu'« [a]près le nettoyage des sites, il reste toujours 250 Gigawattheures de productivité (160 sont à trouver) »¹⁶⁰.

Suite à cette discussion, il est question de l'« Établissement du rapport explicatif et des fiches du PDCant »¹⁶¹. Il est notamment convenu que « [REDACTED] se coordonnera avec M. [REDACTED] pour la rédaction des documents, lequel est en charge de ce mandat »¹⁶².

Concernant le point 4 de l'ordre du jour (« Décisions sur les zones à définir pour le Plan directeur cantonal et attribution du mandat à [REDACTED] », *supra*), le GT décide à l'unanimité de « confirmer à la société [REDACTED] qu'ils peuvent affiner leurs analyses/études pour les zones retenues et faire ressortir les éléments sensibles. [REDACTED] leur confirmera ce point en rappelant les délais »¹⁶³.

Sous « Divers » (point 5 de l'ordre du jour), il est convenu que « [REDACTED] préparera le rapport explicatif de la sélection des sites et l'enverra à chacun vers la mi-août. → Les membres du GT en prendront connaissance et feront part de leurs éventuelles remarques dans le but de pouvoir sortir une version presque finale lors de la prochaine séance »¹⁶⁴.

Le **30 août 2016** a lieu la **onzième séance du GT**. A l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Information sur l'analyse de [REDACTED] et influence sur les sites actuels / ennova SA » ; « 3. Rapport final et discussion sur la suite des démarches / ennova SA » ; « 4. Présentation des fiches du PDCant / ennova SA – [REDACTED] »¹⁶⁵. Une fois de plus, « [REDACTED]

¹⁵⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

██████████ – Ennova SA » figure dans le préambule du PV à titre d'invité ; quant à « ██████████ – ██████████ », il est excusé¹⁶⁶.

██████████ ouvre cette onzième séance en ajoutant deux points à l'ordre du jour « afin de faire le compte-rendu des rencontres qui ont eu lieu au cours de l'été (points 1a et 1b) »¹⁶⁷. Il s'agit du « Compte-rendu de la séance avec l'ARE, l'OFEN et ██████████ » (point 1a), d'une part, et du « Compte-rendu des rencontres avec M. ██████████, responsable du dossier éolien pour le canton de Vaud et M. ██████████, responsable du dossier pour le canton de Berne » (point 1b), d'autre part¹⁶⁸. Concernant le point 1a, ██████████ explique qu'il y a une bonne correspondance entre les zones indiquées par la Confédération et les sites retenus par le GT. Concernant le point 1b, il est précisé que « ██████████ était également présent » à la réunion avec M. ██████████, responsable du dossier éolien pour le canton de Vaud, et que « [l]a zone de ██████████ qui fait frontière avec le canton de Vaud ne pose a priori pas de problème, mais le canton de Vaud souhaite être consulté en temps voulu »¹⁶⁹.

Concernant le point 2 à l'ordre du jour, qui a trait à « l'analyse de ██████████ » et à son « influence sur les sites actuels », c'est ici encore ██████████ qui prend la parole « pour l'explication de l'analyse effectuée par ██████████ »¹⁷⁰.

Le point 3 à l'ordre du jour s'intitule « Rapport final et discussion sur la suite des démarches »¹⁷¹. Ici encore, ██████████ prend la parole pour présenter le travail d'ennova SA. Il mentionne notamment que « [d]es corrections doivent encore être apportées suite aux retours des différents services et les informations de ██████████ doivent être intégrées. Le rapport d'atelier 11a, qui a analysé les 5 sites par rapports aux oiseaux nicheurs et chauves-souris, est terminé. Chaque site a son analyse ██████████. Ce rapport ██████████ doit encore être vu par les services. »¹⁷²

Au cours de la discussion sur ce point, ██████████ « rappelle que notre approche a été faite de manière indépendante et neutre. Les sites intéressants sont sortis mais il ne s'agit pas

¹⁶⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

de chercher des sites pour les promoteurs. Toutes les bases qui ont servi au thème du Plan directeur seront publiques et visibles sur le site de l'Etat »¹⁷³.

Il est précisé que « [redacted] s'attellera au rapport indépendant dans un deuxième temps. Concernant le rapport principal¹⁷⁴, si une modification de fond devait intervenir après les dernières remarques des services, il faudra en reparler au sein de [sic] groupe de travail. Cela ne devrait toutefois pas être le cas. »¹⁷⁵

[redacted] rappelle également aux membres du GT que « les documents mis à jour doivent pouvoir être validés par chacun des membres. Il faut que les éléments amenés par chacun soient bien approuvés par son propre service. Une fois le rapport édité, il ne faudra pas que les services reviennent sur des points lors de la consultation interne. »¹⁷⁶

[redacted] rappelle aux membres du GT les « prochaines étapes », à savoir :

- 1) « Remise du Plan directeur du thème éolien en des fiches
- 2) Analyse par le comité du projet
- 3) Transmission au Copil qui comprend trois Conseillers d'Etat, deux Préfets, des représentants des communes et un représentant de l'ARE. Le Copil validera ou pourra éventuellement demander des modifications.
- 4) Consultation interne des services de l'Etat (mars 2017).
- 5) Consultation publique (fin 2017). »¹⁷⁷

Il ressort du PV que plusieurs personnes sont impliquées dans la rédaction des différents documents relatifs au volet éolien du Plan directeur cantonal. [redacted] est chargé du rapport final et du rapport indépendant¹⁷⁸ ; [redacted] rédigera les textes concernant les fiches sur la base des éléments transmis par les membres du GT¹⁷⁹ ; enfin,

¹⁷³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁴ Le rapport principal auquel il est fait référence désigne le rapport explicatif intitulé « Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif » (Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif)), laissant ainsi penser que par rapport indépendant, le groupe de travail désigne la fiche-projet élaborée pour chaque site (Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 30 août 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 72 s).

¹⁷⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Monsieur [REDACTED] « a commencé la rédaction des textes, lesquels seront transmis à [REDACTED] »¹⁸⁰.

Le GT récapitule les « étapes et autres décisions du groupe de travail » :

- « Tous les éléments doivent être transmis à [REDACTED] qui rédigera les textes.
- Priorité au Plan directeur puis au rapport.
- [REDACTED] finalisera le rapport principal en priorité.
- Le thème éolien du PDCant peut être fait dans l'immédiat. (...)
- [REDACTED] enverra une fiche type vers le 12 septembre.
- [REDACTED] contactera M. [REDACTED] pour faire un point sur l'avancement de son travail. »¹⁸¹

La **douzième et dernière séance du GT** se tient le **26 septembre 2016**. Cette fois-ci encore, « [REDACTED] – Société ennova SA » figure en tant qu'invité ; « [REDACTED] – [REDACTED] » est quant à lui excusé¹⁸². Cette dernière séance est dédiée à la présentation du planning par ennova SA pour la suite du mandat (point 2), au rapport final du PDCant avec les dernières remarques (point 3), aux fiches projets (point 4) et au catalogue des fiches des sites non retenus (point 5)¹⁸³.

Concernant le point 2 (« Planning ennova SA pour la suite du mandat »), [REDACTED] livre sa présentation en précisant que « la priorité a été donnée aux fiches plutôt qu'au rapport. La synthèse des enjeux peut être ajoutée à chaque fiche pour ce concerne [REDACTED] »¹⁸⁴. Il distribue aux membres du GT les « [f]iches plus ou moins provisoires des 6 sites »¹⁸⁵.

[REDACTED] rejoint la séance et précise que « c'est le SeCA qui travaille à l'uniformisation des fiches. Il n'est donc pas nécessaire qu'ennova en fasse plus car elle a

¹⁸⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

assez matière pour débiter ce travail »¹⁸⁶. [REDACTED] indique qu'il « transmettra à [REDACTED] ce qu'on attend encore de leur part »¹⁸⁷.

Il est finalement décidé que :

- « [REDACTED] remettra les tableaux de synthèses à [REDACTED] d'ici le 30 septembre. Il se limitera aux 'recommandations connues', notamment avec [REDACTED].
- [REDACTED] enverra par mail aux membres du GT une version plus élaborée des fiches.
- Le délai du 27 octobre, soit la date de l'avant-dernière séance du comité de projet, est pris en compte pour la rédaction des différents textes »¹⁸⁸.

Enfin, les points 3-5 de l'ordre du jour (*supra*) sont traités conjointement¹⁸⁹. [REDACTED] ayant quitté la séance avant la fin, celle-ci est conclue par [REDACTED], qui remercie les participants¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 4 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁹⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

3.2. LES AUTRES ACTEURS

Cette seconde partie se concentre sur les autres acteurs qui sont intervenus dans le cadre de ce dossier, à savoir les principaux développeurs de projets éoliens (3.2.1), ennova SA – dont l'activité d'entreprise privée aurait évolué, selon les points de vue – (3.2.2), ainsi que les autres prestataires externes qui ont assisté l'administration dans le travail de planification (3.2.3). Elle a été rédigée en recoupant les informations extraites des documents à disposition des mandataires, notamment des PV et de leurs annexes, avec des informations disponibles publiquement, provenant de sites Internet officiels, de sources médiatiques ou encore des acteurs impliqués. L'analyse de ces sources permet de distinguer les principaux acteurs actifs dans le domaine du développement éolien (les principaux développeurs) et ceux impliqués dans le travail administratif de planification du volet éolien (les mandataires).

3.2.1. LES PRINCIPAUX DÉVELOPPEURS DE PROJETS ÉOLIENS

L'étude des pièces citées permet d'identifier quatre entreprises qui sont ou ont été impliquées directement ou indirectement dans le domaine du développement des projets éoliens : [REDACTED], ennova SA, [REDACTED] et [REDACTED].

[REDACTED]¹⁹¹ est une entreprise détenue à [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Lors de la séance du GT du 1^{er} octobre 2015, [REDACTED], chargé d'affaires éolien pour [REDACTED], déclare que [REDACTED] est « développeur unique » dans le canton de Fribourg et qu'il n'y a « [p]lus de concurrence sur l'éolien dans le canton »¹⁹⁵. Par ailleurs, en vue de réaliser sa mission de construction de production d'énergie renouvelable, [REDACTED] a été en pourparlers avec des communes fribourgeoises.

En novembre 2014, [REDACTED] signait avec ennova SA¹⁹⁶ une lettre d'intention de collaboration concernant le parc éolien prévu [REDACTED], pour lequel ennova SA

¹⁹¹ Registre du commerce, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

¹⁹³ Site de [REDACTED], Portrait, [REDACTED]
[REDACTED]

¹⁹⁴ Registre du commerce, [REDACTED]
[REDACTED]

¹⁹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁹⁶ Registre du commerce, ennova SA (CHE-248.563.395), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1021636>, consulté le 27 octobre 2023.

était promotrice depuis le début ; un article de la presse locale évoque ainsi que des mesures de vent avaient déjà été effectuées par [REDACTED] et que les sociétés prévoient de collaborer et d'échanger leurs informations respectives¹⁹⁷. Ennova SA est donc le deuxième acteur qu'on peut identifier parmi les développeurs du secteur de l'éolien. L'entreprise a toutefois connu une évolution organisationnelle qui rend délicate la compréhension de son intervention dans le secteur. Cette évolution sera analysée ultérieurement dans le cadre du présent rapport (voir *infra*, 5.2.2).

Ainsi, ennova SA a été progressivement reprise par [REDACTED]¹⁹⁸. Ceux-ci sont une entreprise publique, dont l'actionnariat est composé en 2015 [REDACTED]¹⁹⁹. [REDACTED] ont pour but statutaire de « fournir [REDACTED] l'eau, le gaz, l'électricité, de l'énergie thermique, ainsi que traiter des déchets; évacuer et traiter les eaux polluées dans le cadre fixé par la loi; (...) développer des activités dans des domaines liés à ce but, exercer leurs activités à l'extérieur du canton et fournir des prestations et des services en matière de télécommunications »²⁰⁰.

La relation initiale entre ennova SA et [REDACTED] a été concrétisée à travers un contrat intitulé « [REDACTED] », conclu en 2011²⁰¹. Ce contrat prévoyait la participation [REDACTED] à 20% du capital-actions d'ennova SA, ainsi qu'un prêt pour 33 millions CHF [REDACTED] à ennova SA concernant des projets jurassiens²⁰². À la suite de différentes affaires qui ont éclaté dans le canton [REDACTED] au sujet des relations [REDACTED] avec ennova SA, en octobre 2013 les deux sociétés ont négocié une convention de rupture du contrat initial, laquelle était censée prendre effet le 31 décembre 2013²⁰³. Cet accord prévoyait le rachat d'ici à cette date par ennova SA des 20% d'actions détenues [REDACTED] pour un montant estimé à 15 millions CHF. Ce montant comprenait aussi la cession par ennova SA de projets de parcs éoliens [REDACTED] et

¹⁹⁷ RIME, Angélique, [REDACTED], La Gruyère, 4 novembre 2014, [https://www.lagruyere.ch/2014/11/\[REDACTED\]](https://www.lagruyere.ch/2014/11/[REDACTED]) consulté le 30 août 2023.

¹⁹⁸ Registre du commerce, [REDACTED]

¹⁹⁹ [REDACTED]. Rapport de gestion et de développement durable 2015, [https://\[REDACTED\]](https://[REDACTED]) consulté le 14 septembre 2023.

²⁰⁰ Registre du commerce, [REDACTED]

²⁰¹ BODER, Willy, *Incapables de réviser leur accord avec Ennova, [REDACTED] temporisent*, Le Temps, 9 janvier 2014, [https://www.letemps.ch/economie/\[REDACTED\]](https://www.letemps.ch/economie/[REDACTED]) consulté le 14 septembre 2023.

²⁰² ATS, [REDACTED] de mettre la main sur la société ennova, La Liberté, 30 avril 2014, [https://www.laliberte.ch/\[REDACTED\]](https://www.laliberte.ch/[REDACTED]) consulté le 14 septembre 2023.

²⁰³ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre [REDACTED] et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, [https://www.letemps.ch/economie/\[REDACTED\]](https://www.letemps.ch/economie/[REDACTED])

de [REDACTED], valorisés ensemble à 8 millions CHF²⁰⁴. Au 31 décembre 2013, les conditions essentielles de l'accord de divorce ne furent toutefois pas remplies, ce qui a rendu l'accord de séparation caduc²⁰⁵. Le 13 mai 2014, le Conseil d'administration [REDACTED] et les actionnaires majoritaires d'ennova SA ont finalement conclu un accord prévoyant la prise de contrôle complète d'ennova SA, à travers le rachat par [REDACTED] de 80% du capital détenu par les actionnaires privés d'ennova²⁰⁶.

Concernant l'implication d'ennova SA en qualité de développeur sur le canton de Fribourg, il faut indiquer que, dans un document adressé par courriel du 5 septembre 2022 au Secrétariat Général du Grand Conseil du canton de Fribourg en lien avec une requête de l'association [REDACTED] en vertu de la Loi cantonale fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents²⁰⁷, ennova SA affirme que « depuis la reprise en 2014 du 100% des actions de la société ennova par les SIG, ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de Fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens, hormis sur la commune [REDACTED] où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures. Ennova est réorganisée dès fin 2014. En moins de deux ans, les effectifs de la société sont passés de plus de 20 à 6 collaborateurs. [REDACTED] a mis en place un nouveau conseil d'administration, une nouvelle direction et de nouvelles lignes directrices ; les activités d'ennova sont ainsi réorientées »²⁰⁸.

L'entreprise énonce alors les différents projets dans lesquels elle a été impliquée. Ainsi, elle évoque les **prospections qu'elle a réalisées sur la base du concept éolien cantonal d'août 2008 entre 2011 et 2012 sur le territoire fribourgeois** pour identifier des secteurs éoliens potentiels²⁰⁹. Elle indique encore qu'en mai 2013, elle avait signé une convention de collaboration avec la commune [REDACTED]. Dans ce cadre, ennova SA réalisait des mesures de vent entre mai 2013 et juin 2016, activité qu'elle précise avoir toujours déclarée et qu'elle a continué d'effectuer après le premier mandat qui lui est octroyé par le SdE le 14

²⁰⁴ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre [REDACTED] et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, [https://www.letemps.ch/economie/\[REDACTED\]](https://www.letemps.ch/economie/[REDACTED])

²⁰⁵ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre [REDACTED] et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, [https://www.letemps.ch/economie/\[REDACTED\]](https://www.letemps.ch/economie/[REDACTED])

²⁰⁶ Arcinfo, *C'est confirmé: [REDACTED] ont racheté Ennova*, 14 mai 2014, [https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/\[REDACTED\]](https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/[REDACTED]) consulté le 14 septembre 2023.

²⁰⁷ Loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents du 9 septembre 2009 (Linf ; RSF 17.5).

²⁰⁸ Ennova SA, *Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg*, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [REDACTED] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²⁰⁹ Ennova SA, *Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg*, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [REDACTED] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

janvier 2016²¹⁰. Elle mentionne aussi qu'il ne sera finalement pas donné suite à cette convention de collaboration, bien qu'elle affirme que le syndic de la commune [REDACTED] (FR) avait tenu à ce qu'elle soit maintenue²¹¹. Une autre convention était initialement prévue avec la commune [REDACTED], laquelle n'a jamais été signée « après la réorientation des activités d'ennova fin 2014 »²¹². En avril 2013, la commune de [REDACTED] aurait également signé une convention avec ennova SA ; toutefois, celle-ci serait devenue caduque en avril 2015 en raison de l'absence de projet détaillé de parc éolien sur le territoire de la commune²¹³. Par ailleurs, selon le site Internet de l'entreprise, en 2016, ennova SA réalisait également des projets d'analyse des vents et évaluation du productible pour [REDACTED] à [REDACTED] et a également effectué des mandats pour cette même société entre 2015 et 2020 sur le projet [REDACTED] en participant à la gestion de projet et études de vent, bruit, ombre, EIE / Dépôt PAC / PQ-PC, ainsi qu'en 2015 pour le projet [REDACTED] concernant la réalisation de photomontages²¹⁴.

[REDACTED] constitue encore un autre développeur qui est occasionnellement mentionné dans le dossier, notamment par [REDACTED], agissant au nom d'ennova SA. Cette organisation se manifestera également auprès de [REDACTED] en vue de la préparation de la réunion « publique » du 20 avril 2016 ; [REDACTED] déclinera sa demande de participation²¹⁵.

²¹⁰ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de [REDACTED] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹¹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [REDACTED] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹² Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [REDACTED] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹³ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [REDACTED] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹⁴ Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, <https://www.ennova.ch/prestationsetreferences>, consulté le 6 septembre 2023.

²¹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

3.2.2. ennova SA COMME MANDATAIRE EXTERNE

Dans le cadre du travail de révision du volet éolien du plan directeur cantonal, ennova SA fait partie des mandataires externes avec lesquels le SdE et le GT ont travaillé (*supra*, 3.1). Cette sous-section expose le contexte et les considérations ayant mené le SdE/GT à mandater ennova SA (a.), les tâches confiées à ennova SA (b.), le calendrier et les montants des factures liées aux prestations d'ennova SA (c.) et le récapitulatif des dépenses (d.).

a. Contexte et considérations ayant mené le SdE/GT à mandater ennova SA

Les éléments qui ont conduit le SdE et, par extension, le GT à recourir aux services d'ennova SA en 2016 sont difficiles à démêler. D'un côté, une **note interne rédigée en janvier 2023** par [REDACTÉ]²¹⁶ mentionne les aspects suivants :

- le **contexte des années 2000**, marquées par un important développement du domaine des éoliennes. A cette époque, « des cantons ont lancé des études sur leur territoire afin d'évaluer le possible développement en plaine sur la base des expériences des pays voisins, de même que bon nombre de développeurs ont commencé à prospecter sur le plateau suisse. Ceux-ci étaient souvent en lien avec des entreprises d'électricité »²¹⁷ ;
- le fait que le plan directeur du canton de Fribourg devait intégrer le thème éolien depuis 2002 et fut réactualisé en 2008²¹⁸, et l'idée évoquée, en 2013, « d'étudier la possibilité que Fribourg devienne pionnier du développement de l'éolien en plaine »²¹⁹ (**postulat 2013-GC-26 [P2027.13] du 28 juin 2013**, déposé par Eric Collomb et François Bosson) ;
- le **recours par le SdE, en 2011, au bureau** [REDACTÉ], basé à [REDACTÉ]²²⁰, après que le SdE s'est informé auprès des autres cantons novateurs ainsi que de l'OFEN. Ce bureau avait développé une méthodologie efficace et, selon

²¹⁶ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTÉ] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTÉ] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTÉ] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁹ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTÉ] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁰ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTÉ] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

- ██████████, « ne prospectait pas en Suisse romande, ce qui évitait tout conflit d'intérêts »²²¹. Le rapport final a été rendu en 2014²²² ;
- le fait qu'au cours de la **période 2010 à 2014**, « pas moins de 30 zones ont été étudiées dans le canton par des développeurs pour des projets éoliens »²²³. ██████████ souligne que les travaux de prospection se sont opérés en concertation entre les développeurs et les communes : « Les services de l'Etat n'ont pas été associés à ces démarches. Ils ont ponctuellement été sollicités par les développeurs, voir des communes, pour répondre à des questions. Des demandes d'enquêtes préalables ont également été soumises aux services par les développeurs (par exemple pour un projet à ██████████). Finalement, les services ont occasionnellement été invités à participer en tant qu'invités à des séances d'information qui se déroulaient dans des communes »²²⁴.

*Remarque : Eu égard au contexte précédemment évoqué (supra, 2), il faut en déduire que l'administration publique cantonale devait donc faire face à un environnement particulièrement dynamique, avec des développements entre acteurs privés et communes, auxquels s'ajoutait une intervention fédérale.*²²⁵

Dans la même note de janvier 2023²²⁶, ██████████ explique encore que la planification éolienne, dont le GT avait la charge, nécessitait une **approche complète**, qui se rapprocherait de ce qu'un développeur pourrait faire dans une phase de prospection ; toutefois, à ce stade de la planification, celle-ci se devait d'être purement **technique/scientifique**²²⁷. Dans la note explicative, ██████████ indique que le mandataire recherché devait être neutre, compétent dans les domaines techniques, doté d'une grande compétence à planifier un parc

²²¹ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²² Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²³ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁴ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁵ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 2 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁶ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

éolien et à disposition sur une durée d'une année au moins²²⁸. [REDACTED] n'étant pas disponible, et faute de trouver un acteur spécialiste du domaine disponible et non-actif sur des projets en cours dans le canton, le SdE s'est tourné vers ennova SA, après avoir contacté différents cantons, la Confédération et Suisse Eole²²⁹.

D'un autre côté, **deux courriers indiquent qu'il y a eu des échanges entre ennova SA et le SdE, à la demande de la première :**

- Ainsi, dans un courrier du 30 septembre 2015 d'ennova au SdE, l'entreprise indique : « Notre société (...), détenue à 100% par SIG, a le plaisir **de vous confirmer**, qu'elle souhaite être représentée par la société [REDACTED], au sein du Groupe d'accompagnement mis en place pour l'élaboration du plan directeur éolien et plus particulièrement **pour représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens [REDACTED], [REDACTED] et [REDACTED]** »²³⁰.
- Par courrier du 22 octobre 2015, le SdE répond à ennova SA concernant sa demande d'être associée aux travaux du GT. Il précise que « [d]es **études d'une portée plus large** devront également être réalisées (étude cantonale sur la sécurité intérieure et établissement de critères d'exclusion pertinents dans le plan directeur cantonal ou soutien lors du traitement des demandes en cours, étude cantonale avifaune / chauve-souris et intégration des résultats dans le plan directeur cantonal ou soutien lors des demandes en cours). C'est à ce stade de la démarche que les différents acteurs concernés par le sujet, dont **ennova énergies renouvelables** et notamment également les milieux de la protection de l'environnement, paysage et de la faune, ainsi que les communes et les promoteurs, **seront contactés et impliqués probablement dans la première partie de l'année 2016** ». Enfin, il indique que « **l'entreprise avec laquelle vous êtes en contact, [REDACTED], fait également partie des interlocuteurs du canton. Elle est donc informée de l'avancée des travaux** »²³¹.

Ces échanges ont lieu entre la première séance du GT du 28 septembre 2015 – où [REDACTED] [REDACTED], président du GT, rappelle la confidentialité des réunions – et avant la deuxième séance du 1er octobre 2015, où Monsieur [REDACTED], représentant de [REDACTED], fera une présentation mentionnant ennova SA ainsi que les autres bureaux d'études. Il convient de rappeler que pour ce qui est de [REDACTED], sa présence à la

²²⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁹ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²³⁰ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

²³¹ Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

séance du 1^{er} octobre ne peut pas être établie avec certitude sur la base des pièces du dossier. En effet, comme mentionné (voir 3.1, *supra*), le PowerPoint du 30 septembre 2015 indique que la participation de l'intéressé est prévue à la séance du 1er octobre 2015²³², tandis que dans le PV de cette même séance, Monsieur [REDACTÉ] n'apparaît pas parmi les participants à la réunion²³³.

Durant les **séances du GT** qui ont lieu tout au long de l'année 2016, le **représentant d'ennova SA**, en la personne de [REDACTÉ], a régulièrement été présent afin d'exposer l'état de la situation concernant le mandat de priorisation des sites, jusqu'à la dernière séance, qui a lieu le 26 septembre 2016²³⁴.

b. Tâches confiées à ennova SA par le SdE

Dans le cadre de la planification du volet éolien dans le canton de Fribourg, ennova SA a exécuté plusieurs tâches qui ont impliqué des aspects d'analyse, de planification et de gestion de projets. Sur le plan contractuel, ces tâches ont été formalisées dans les actes suivants :

- Rédaction d'études et d'un rapport de priorisation des sites éoliens, impliquant ainsi des activités d'analyse et de rédaction : premier contrat de mandat datant du 14 janvier 2016)²³⁵ ;
- Activités de coordination d'autres prestataires ainsi que participation à des réunions avec différentes parties prenantes (les services de l'administration cantonale ainsi que des prestataires externes) : avenant du 25 avril 2016²³⁶, lequel a donné lieu deux fois à un dépassement des coûts estimés (voir *infra*, b.) ;
- Elaboration du catalogue des sites non retenus : dernier contrat de mandat, datant du 28 novembre 2016, connu des autrices du présent rapport²³⁷.

²³² Annexe du procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 299).

²³³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

²³⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 1 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 3 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 ss (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

²³⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1 ss.

²³⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 18 ss.

²³⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1 ss. Il faut signaler ici que les pièces remises par l'administration permettent d'identifier trois actes juridiques (deux contrats et un avenant au premier contrat). Les factures pour les différentes prestations énumérées dans les trois documents sont adressées jusqu'en mai 2017, date de la remise du catalogue des sites non retenus. En revanche, le tableau des dépenses engagées par le SdE fait état de paiements au cours de la période 2017-2018 pour laquelle notre étude du dossier ne nous a pas permis de retrouver d'explications.

c. Calendrier et montants des factures liées aux prestations d'ennova SA
L'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal de Fribourg a impliqué une diversité de mandataires externes en dehors de l'administration cantonale.

Le **14 janvier 2016**, le SdE accepte²³⁸ l'offre E/B005/07/AA/201601 du 13 janvier 2016 établie par ennova SA, intitulée « Canton de Fribourg – Plan sectoriel éolien, Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens »²³⁹, pour un montant de **43'014,20 CHF, TVA comprise**²⁴⁰.

Le mandat attribué par le SdE le 14 janvier 2016 prévoit un travail en trois phases :

« 1. Préparation des travaux

Au stade de l'offre, il s'agit de reprendre l'existant, d'analyser les rouages de la pondération et de proposer, le cas échéant, des améliorations. Après ces premiers travaux, une discussion devra suivre avec le SdE pour définir une base commune.

2. Élaboration des documents

Cette phase est celle demandant un approfondissement particulier, se justifiant par une étude site par site avec des échelles d'approche de l'ordre du 25'000, voire de détails.

Chaque site fera l'objet d'une analyse détaillée et sa note sera argumentée dans le rapport explicatif.

Lorsque l'ensemble des notes sera attribué aux sites à travers le tableau « Classement des zones pour sites éoliens sur le canton de Fribourg », une séance avec le SdE devra avoir lieu, non seulement pour créditer ou modifier son contenu et la méthodologie, mais également pour définir la structure du rapport explicatif et le niveau de détails pour l'étape suivante.

3. Finalisation

Les étapes qui suivront la validation des travaux seront essentiellement axées sur la rédaction du rapport explicatif et l'élaboration de la carte de catégorisation des sites évalués.

Une séance de présentation du rapport aura lieu avec le SdE. »²⁴¹

L'échéance pour la remise du rapport explicatif est fixée au 1^{er} mars 2016 au plus tard. Une clause de confidentialité figure également dans le contrat : « le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la

²³⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1-3.

²³⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 4.

²⁴⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 8.

²⁴¹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1 s.

structure de travail »²⁴². L'offre est soumise par [REDACTED], directeur d'ennova SA, et [REDACTED], responsable de projet pour ennova SA²⁴³.

Par courriel du **25 avril 2016**, [REDACTED] envoie à [REDACTED] une « note avec rapport d'activité précisant les travaux réalisés et les dépassements actuels », une « facture pour les travaux réalisés », ainsi qu'un « avenant pour les travaux à compléter »²⁴⁴. L'avenant à l'offre de base transmis par ennova SA au SdE le 25 avril 2016²⁴⁵ porte sur un montant de **12'858,30 CHF HT**²⁴⁶. Le document énonce les activités complémentaires suivantes faisant l'objet de l'avenant :

- « Coordination des mandataires PAYSAGE et NATURE sur la base des retours des Services du SNP, SFF (rapports sectoriels à annexer au rapport explicatif)
- Coordination supplémentaire pour l'évaluation NATURE détaillée des sites prioritaires par le mandataire [REDACTED] (dont le montant du mandat n'est pas encore connu, planifié à 5'000 frs. HT dans l'avenant)
- Coordination et réflexion avec le SNP pour « l'agencement » intelligent des sites prioritaires au plan paysage (dernière étape avant de définir les périmètres des sites éoliens à insérer dans la fiche éolienne)
- Séance de discussion, d'échange, de présentation avec le GT et/ou les Services pour figer la méthode et les poids des critères/dimensions, pour analyser les retours des participants au remplissage de la grille de critères/dimensions (20.04). 1 séance également pour assurer la transition avec le mandataire en charge d'élaborer la fiche éolienne.
- Option de participer à la rédaction du rapport d'accompagnement dans le cadre de la consultation des organisations et autorités publiques ».²⁴⁷

Il est également utile de joindre une capture d'écran du tableau inclus dans l'avenant²⁴⁸ (fig. 7) et de mentionner que celui-ci « est basé sur les références et structure de l'offre de base :

- Les cases violettes correspondent aux mandats [REDACTED] et [REDACTED]
- La police en gras est un rajout de travaux par rapport aux intitulés de l'offre de base
- La police en italique précise des coûts non définitifs de la part des mandataires
- La case en bleu ciel est une option »²⁴⁹.

²⁴² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 2.

²⁴³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 9.

²⁴⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 15.

²⁴⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 18.

²⁴⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.

²⁴⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.

²⁴⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 20.

²⁴⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.

une « analyse de nos estimations par rapport [aux] nouvelles données de l'OFEN »²⁵². Cet ajout est validé le même jour par [REDACTED]²⁵³.

Le **12 août 2016**, [REDACTED] adresse un nouvel e-mail à [REDACTED] et [REDACTED] pour faire état d'un dépassement de crédit. Plusieurs passages méritent d'être cités *in extenso*. [REDACTED] fait d'abord état :

- « Des échanges/séances/préparation de données avec [REDACTED] (pas prévu)
- Des recherches/discussions en séance et documents à préparer avec [REDACTED] (fiche éolienne) (pas prévu)
- Des réajustements et imprévus de dernière minute (séance [REDACTED], séance GT en plus, séance greenwatt confidentielle, évaluation particulière [REDACTED] pour le faire remonter, pareil pour [REDACTED]...)
- D'un rapport complet et solide (j'ai dû reprendre de 0 le rapport provisoire fait en février dernier puisque le processus a été revu en grande partie entre février et juillet) »²⁵⁴.

L'auteur poursuit qu'au vu de ce qui précède, « [l]e nombre d'heure [sic] effectué est plus important que prévu, alors que le mandat n'est pas encore fini. Ennova a effectué à ce jour environ 160h au lieu des 90h prévus dans l'avenant (au total). Je ne veux pas qu'il y [ait] des problèmes avec cela. Je vous informe donc et en fonction de vos retours, je ferai un décompte précis comme la dernière fois. »²⁵⁵ A cela, [REDACTED] répond, le 16 août 2016 : « On sait que tu as travaillé plus que prévu initialement. Ca va pas donner des Problèmes lors du payement. Il faut juste que vous mettez les rapports détaillés des heures avec. [sic] »²⁵⁶

Le **30 novembre 2016**, ennova SA transmet au SdE sa « Note de synthèse finale », intitulée « Etudes et rapports de définition des sites éoliens »²⁵⁷, ainsi qu'une facture couvrant la période du 1^{er} mai 2016 au 30 novembre 2016 et détaillant les coûts suivants :

- Pour la « Réalisation du mandat », un montant de **57'462,00 CHF HT**, ce qui correspond à 366 heures de travail (prix HT/h : 157 CHF) ;
- Sous « Facture de tiers » :
 - o un montant de **9'466,90 CHF HT** correspondant à « [REDACTED] – Paysage (voir facture 9082) » ;
 - o un montant de **34'179,62 CHF HT** correspondant à « [REDACTED] – Biodiversité (voir factures) » ;
- Le sous-total s'élève ainsi à **101'108,50 CHF HT**.

²⁵² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 23.

²⁵³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 22.

²⁵⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 24 s.

²⁵⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 25.

²⁵⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 24.

²⁵⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 27 ss.

- Le **montant total, qui inclut la TVA de 8,0%**, s'élève à **109'197,20 CHF** ; ce montant est « [p]ayable sous 30 jours en faveur de ennova SA »²⁵⁸.

La présentation des comptes par ennova SA dans la note de synthèse du 30 novembre 2016 indique que celle-ci a facturé, pour couvrir ses prestations, un **montant total de 99'462,00 CHF HT**. Ce montant inclut les **42'000 CHF HT** déjà facturés (mandat de base du 8 janvier au 22 avril 2016) et un montant de **57'462,00 CHF HT**, facturé à partir du 22 avril 2016²⁵⁹. Ce dernier montant inclut 1) le solde du mandat de base à partir du 22 avril 2016, 2) le dépassement sur mandat de base, 3) l'avenant au mandat de base, 4) le dépassement sur l'avenant et 5) les prestations effectuées hors contrats/mandats²⁶⁰.

Dans cette même note, ennova SA fait état d'« un dépassement de plus de 90% des coûts initialement planifiés sur le mandat » et d'« un dépassement de plus de 80% des activités hors contrat »²⁶¹. Il paraît judicieux de montrer *in extenso* comment l'entreprise justifie ces **dépassements**, notamment en revenant sur les différentes activités placées hors de son mandat (voir fig. 8)²⁶².

²⁵⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 26.

²⁵⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36.

²⁶⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 28.

²⁶¹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 28.

²⁶² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 30.

Hors mandat EBO0507AA201601

Sont placés hors mandat, toutes les activités clairement non identifiées dans les besoins de base :

- ▲ **Fiche PDCant** : une large contribution a été faite par ennova pour permettre la bonne adéquation entre les résultats du rapport explicatif du mandat de base et les fiches éolienne de chacun des 6 sites retenus : nombreux échanges de mail, rédaction des fiches avec le SeCA, extraction de données techniques, extraction de cartes, séance avec M. [REDACTED]. L'itération de ces travaux a augmenté le temps alloué par ennova, parfois dans des délais courts.
- ▲ **Skyguide** : sur décision du GT, chacun des sites retenus a dû faire l'objet d'une analyse de la part de Skyguide donnant du crédit à leur faisabilité même au stade de la planification directrice. Ennova a donc pris en charge une partie de la coordination avec [REDACTED] : envoi des données, lecture des rapports, séance de lancement, modification des rapports suite aux modifications de certains périmètres, modification de périmètres en fonction des résultats [REDACTED] ...
- ▲ **Atelier 11a** : coordination sur un besoin identifié plus tardivement par le GT, celui de réaliser des fiches de recommandation par site reprenant les enjeux et les recommandations pour les fiches du PDCant ainsi qu'un Guide de recommandation. Ces recommandations émanent d'[REDACTED] et ont nécessité une coordination avec la SNP, le SFF.
- ▲ **Guide de planification éolien** : à la demande du GT, un Guide pour la planification des 6 sites éoliens a dû être élaboré par ennova pour offrir une vision d'ensemble des enjeux aux autorités politiques et cantonales, communales. Ce rapport non liant et distinct du rapport explicatif principal fait partie des documents livrés.

Dans le cadre de ces activités hors mandat, un nombre important de documents de travail, de présentation a dû être créé, modifié, coordonné entre services du GT et mandataire pour finalement être finalisés.

Ces activités ont été nécessaires pour consolider l'étude de base, et les résultats finaux sont d'une qualité satisfaisante: ennova s'est donc soulé à satisfaire au mieux de ses ressources les besoins du GT pour sa planification éolienne 2016.

En définitive, le décalage entre l'identification des besoins en avril 2016 et la réalité des travaux au 30 novembre 2016, est principalement dû à une sous-estimation de la complexité de la démarche et du nombre d'acteurs autour de celle-ci. En outre, le processus mis en place à ce jour garantit une planification négative/positive solide.

Fig. 8 : Liste des activités placées hors de son mandat dressée par ennova SA dans sa note de synthèse du 30 novembre 2016 destinée à l'État de Fribourg²⁶³

La présentation des comptes par ennova SA indique encore que les **prestations des autres mandataires externes** ([REDACTED] et [REDACTED]) répercutées par ennova SA s'élèvent à **34'179,60 CHF HT (Atelier 11a)²⁶⁴ et 9'466,90 CHF HT (Urbaplan)²⁶⁵.**

Si l'on ajoute à ces montants le montant total facturé par ennova SA pour ses propres prestations, à savoir **99'462,00 CHF HT (supra)**, les montants totaux facturés par les trois mandataires au SdE s'élèvent donc à **143'108,50 CHF HT²⁶⁶.**

²⁶³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 30.

²⁶⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36 s. La facturation d'Atelier 11a est établie au 10 novembre 2016 pour un montant de **26'245,62 CHF TVA comprise** : Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 51. Le montant est à scinder en deux montants, lesquels sont à verser sur les comptes de [REDACTED] et [REDACTED] : Une autre facture est adressée par [REDACTED] (mais incluant également [REDACTED]) pour un montant de **7'934,00 CHF** : Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 52.

²⁶⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36.

²⁶⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 37.

Toutefois, il faut également tenir compte d'une facture du 28 juin 2016 d'██████ à l'attention d'ennova SA, pour un montant tout compris de **10'224,25 CHF (TVA comprise)**, qui comprend 9'233,50 CHF d'honoraires et 233,40 CHF de frais, ainsi que 757,35 CHF de TVA²⁶⁷. Le détail de la facture d'██████ indique que celle-ci couvre les prestations effectuées du début du mandat (janvier 2016) au 31 mai 2016²⁶⁸.

Le **14 novembre 2016**, ██████ adresse un courrier à ██████ – lequel ne travaille plus officiellement au sein du SdE depuis la fin septembre 2016²⁶⁹, c'est-à-dire qu'il n'est alors plus lié par un contrat de travail et par le rapport de subordination qui en découle, et effectue des missions ponctuelles en qualité de prestataire externe de l'administration – pour lui communiquer une offre concernant le **catalogue des sites non retenus**²⁷⁰.

Le **26 février 2017**, le SdE attribue alors un nouveau mandat à ennova SA (dont l'offre date du 28 novembre 2016), intitulé « Plan sectoriel éolien – Catalogue des sites éoliens non retenus – Canton de Fribourg », pour un montant de **25'281,40 CHF (TVA comprise)**²⁷¹. Sous « Délivrables », ce mandat mentionne premièrement la rédaction d'un rapport explicatif, soit l'« [é]laboration d'un rapport explicatif et succinct introduisant le contexte et l'objectif de la démarche (se basant sur le rapport explicatif du mandat EB00507AA201601 de janvier 2016) » et, deuxièmement, une fiche explicative par site éolien, laquelle consistera en l'« [é]laboration d'une fiche explicative de synthèse par site éolien hors planification, selon modèle de fiche discuté avec le SdE en séance du 4 novembre 2016 »²⁷². Comme le montre la fig. 9²⁷³, il s'agit d'étudier une série de sites hors planification.

²⁶⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 47.

²⁶⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 47 ss.

²⁶⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5.

²⁷⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 14.

²⁷¹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1.

²⁷² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1 s.

²⁷³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 5.

Les sites hors planification sont sélectionnés en fonction de leur état de développement et/ou de leur présence dans le PDCant 2011, bases légales actuelles. Après discussion avec le SdE, les sites, objet de ce mandat, seraient. La liste de ces sites peut encore être discutée.

Liste des sites éoliens non retenus		
1		PDCant 2011
2		Développé par
3		Développé par
4		Développé par
5		Développé par
6		PDCant 2011
7		Développé par
8		PDCant 2011
9		PDCant 2011
10		Développé par
11		Développé par

Une séance de coordination permettra de présenter les documents rédigés de manière pré-définitive. Une fois que le SdE aura validé le contenu et/ou amené les corrections nécessaires, les documents seront livrés en PDF.

Fig. 9 : Catalogue des sites éoliens non retenus et pour quelle raison, dressé par ennova SA le 7 novembre 2016²⁷⁴

Ce nouveau contrat de mandat entre ennova SA et le SdE inclut une clause de confidentialité, qui cette fois prévoit que « [l]e mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail, **sans autorisation préalable du mandant** »²⁷⁵ (nous mettons en évidence).

Le **24 avril 2017**, dans le cadre du mandat du 14 janvier 2016 relatif à la définition des sites éoliens (« Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens dans le canton de Fribourg », *supra*), ennova SA adresse une nouvelle facture au SdE pour un montant de **19'507,60 CHF TTC**²⁷⁶. Cette facture se compose des éléments suivants, auxquels il faut appliquer la TVA de 8,0% (1445,00 CHF) :

- Pour la « Réalisation du mandat », un montant de **10'487,60 CHF HT**, ce qui correspond à 66,8 heures de travail (prix HT/h : 157 CHF) ;
- Sous « Facture de tiers » :
 - un montant de **5'806,80 CHF HT** correspondant à « [redacted] – Biodiversité » ;
 - un montant de **1'198,15 CHF HT** correspondant à « Natura – expertise sur cas [redacted] » ;

²⁷⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 5.

²⁷⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 2.

²⁷⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 55.

- o un montant de **570 CHF HT** correspondant à « [REDACTED] – expertise sur cas Schwyberg »²⁷⁷.

La facture d'ennova SA pour le catalogue des sites éoliens non retenus est adressée au SdE le **17 mai 2017**. Cette facture couvre la période de mars à mai 2017 et s'élève à un montant de **8'562,80 CHF TTC**²⁷⁸.

d. Récapitulatif des dépenses

En guise de récapitulatif, le tableau ci-dessous reprend l'ensemble des factures réglées par le SdE à ennova SA et aux mandataires spécialisés travaillant avec ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal (fig. 10)²⁷⁹.

Canton de Fribourg
Mandant : Service de l'énergie
Suivi facturation

EWG 2016-2018

Note
GF n'a pas en possession le montant des mandats Skyguide lors du PDCant EXP, directement réglé par le SdE.
Fribat est l'expert chauves-souris du Canton. Aucune facturation n'a été faite.

n°	Période	Mandataire	Montant HT	Intitulé mandat *		
				PDCant E	SNR	PDCant A
EB00507AA - 001	14.01.2018 - 30.04.2018	ennova	CHF 42'000	x		
EB00507AA - 002	01.05.2018 - 30.11.2018	[REDACTED]	CHF 9'487	x		
		[REDACTED]	CHF 34'180	x		
		ennova	CHF 87'482	x		
EB00507AA - 003	01.01.2017 - 31.03.2017	ennova	CHF 10'488	x		
		[REDACTED]	CHF 5'807	x		
		[REDACTED]	CHF 1'198	x		
		[REDACTED]	CHF 570	x		
EB00507AA - 004	01.03.2017 - 31.05.2017	ennova	CHF 7'929		x	
FR_PDCant_Consultation_F01	01.12.2017 - 31.12.20217	ennova	CHF 707			x
FR_PDCant_Consultation_F02	01.01.2018 - 28.02.2018	ennova	CHF 4'147			x
FR_PDCant_Consultation_F03	01.05.2018 - 30.06.2018	ennova	CHF 6'889			x

Intitulé du mandat
 PDCant EXP - EXAMEN PREALABLE >> DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE E800507AA201801_FR_CT
 PDCant - Définition des sites éoliens / Rapport et annexes
 Guide planification des parcs éoliens / Guide et annexes
 PDCant 2017 - Aide à l'élaboration
 Catalogue SNR >> Catalogue des sites non retenus dans la planification FR (document interne)
 PDCant - CONS >> Assistance pour réponses aux questions de la population après l'EXP
 PDCant - APP >> Assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant

Fig. 10 : Tableau listant les factures réglées par le SdE à ennova SA et aux mandataires spécialisés travaillant avec ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal²⁸⁰

Dans le tableau ci-dessus, en ce qui concerne les **paiements à ennova SA**, quatre prestations sont citées en lien avec un numéro de contrat (EB00507AA-001 à 004). Trois autres prestations sont désignées comme « consultations » (FR_PDCant_Consultation_F01 à F03).

²⁷⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 56.

²⁷⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 16.

²⁷⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1.

²⁸⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1.

Ces diverses prestations sont rattachées à différents **intitulés de mandats**, que le tableau ci-dessus présente à travers des abréviations, explicitées par la légende :

- **PDCant E** Légende : PDCant EXP = EXAMEN PREALABLE —> DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE
 - PDCant – Définition des sites éoliens / Rapport et annexes
 - Guide planification des parcs éoliens / Guide et annexes
 - PDCant 2017 – Aide à l'élaboration
- **SNR** Légende : Catalogue SNR —> Catalogue des sites non retenus dans la planification FR (document interne)
- **PDCant C** Légende : PDCant – CONS —> Assistance pour réponses aux questions de la population après l'EXP
- **PDCant A** Légende : PDCant APP —> Assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant

Remarque : Les pièces du dossier remis aux autrices et qui ont été précédemment présentées permettent seulement d'identifier deux contrats et un avenant. Les montants indiqués en lien avec les quatre contrats (Fig. 10) laissent toutefois penser que le dernier contrat (soit le mandat intitulé « Plan sectoriel éolien – Catalogue des sites éoliens non retenus – Canton de Fribourg » attribué par le SdE à ennova SA pour un montant de 25'281,40 CHF TVA comprise, voir supra) a pu couvrir les deux prestations référencées dans le tableau (EB00507AA-03 et EB00507AA-04), dont le montant total s'élève à 25'992,00 CHF HT. Quant aux missions concernant les consultations facturées pour les années 2017 et 2018 (Fig. 10), elles n'ont pas pu être identifiées dans le dossier de pièces.

Cela étant, et en tenant compte des prestations liées aux consultations, c'est un montant total de 190'109,50 CHF HT qui est comptabilisé pour les activités d'ennova SA et des autres bureaux ([REDACTED]). Les montants sont certes référencés distinctement et répartis entre les différents mandataires externes. Toutefois, force est de constater que toutes ces missions sont liées. Les activités d'analyse et de rédaction de rapports impliquaient des analyses sectorielles. Les différentes tâches successivement attribuées s'emboîtaient les unes dans les autres. Les missions concernant les consultations n'auraient pas eu lieu si ennova SA n'avait pas assisté l'administration cantonale fribourgeoise dans l'élaboration du volet éolien, comme l'indiquent d'ailleurs les abréviations utilisées dans le tableau qui correspondent aux indications mentionnées en légende (Fig. 10). Si ennova SA n'avait pas effectué ce travail d'analyse, l'entreprise n'aurait pas été en mesure d'apporter l'assistance technique par la suite. En l'occurrence, ennova SA a fourni, dans le cadre de l'adoption du plan directeur cantonal, un service d'« [a]ssistance pour réponses aux questions de la population après EXP » (c'est-à-dire après l'examen préalable) ainsi qu'un service d'« assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant » (c'est-à-dire les retours de l'Office fédéral du développement territorial [ARE]).

Il convient aussi de noter que le montant total de 190'109,50 CHF HT et ce récapitulatif ne prennent pas en compte d'autres activités qui ont également été exécutées par des mandataires externes à l'administration ([REDACTED]).

En résumé, si le montant facturé par ennova SA pour ses différentes prestations s'élève à 129'421,00 CHF, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des factures pour les différents mandataires externes, dont ennova SA, qui assurait la coordination des autres bureaux ([REDACTED]). Le montant total de ces factures s'élève à 190'109,50 CHF HT.

3.2.3. AUTRES MANDATAIRES EXTERNES

L'étude des PV et de leurs annexes permettent de mettre au jour l'intervention de plusieurs prestataires autres qu'ennova SA, et ce à différents stades du dossier.

Au stade de la **préparation de la planification**, sont intervenus :

- la **succursale fribourgeoise de la société** [REDACTED]²⁸¹, qui a pour but la « réalisation de prestations portant sur l'ensemble des domaines qui touchent au territoire et à son développement (...) »²⁸² ;
- la **société** [REDACTED]²⁸³, basée à Neuchâtel, dont le but est « la mise à disposition des collectivités publiques, entreprises et particuliers de ses compétences scientifiques pour fournir tous conseils, renseignements, analyses ou synthèses dans les domaines de l'écologie appliquée ou de la science de l'environnement »²⁸⁴ ;
- la **société** [REDACTED]²⁸⁵, dont le but est identique à la société [REDACTED]²⁸⁶ ;

²⁸¹ Registre du commerce, succursale fribourgeoise de [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁸² Registre du commerce, [REDACTED] SA (CHE-[REDACTED]), But, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁸³ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-110.495.359), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁴ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), But, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁵ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁶ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), But, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

Remarque : Ces deux derniers mandataires ([REDACTED] et [REDACTED]) paraissent œuvrer ensemble, les factures relatives à leurs prestations comportant parfois un en-tête où figurent leurs deux logos²⁸⁷.

- la société [REDACTED]²⁸⁸, pour certaines tâches, le but de cette société consistant en « l'exploitation d'un bureau offrant des prestations de services dans le domaine nature et paysage et de l'ingénierie de l'environnement (...) »²⁸⁹.

Les PV et annexes laissent apparaître qu'ennova SA a assuré un rôle d'intermédiaire et parfois de coordination entre ces mandataires externes et le SdE.

Par ailleurs, deux prestataires supplémentaires ont été mandatés, sans toutefois être soumis à la coordination d'ennova SA²⁹⁰. Il s'agit de :

- la société [REDACTED]²⁹¹, mandatée indépendamment d'ennova SA pour l'élaboration d'un rapport de contrôle aérien pour certaines zones²⁹² ;
- [REDACTED]²⁹³, mandaté au sujet de la protection des chauves-souris ; [REDACTED] étant l'expert en matière de chauves-souris du canton, aucune facturation n'a été faite²⁹⁴.

Lors de la phase de **finalisation des documents accompagnant la planification**, d'autres prestataires externes sont encore intervenus dans ce dossier :

- la société [REDACTED]²⁹⁵ conclut un contrat de mandat avec le SdE le 12 septembre 2016, concernant la mise en page du rapport « Etude de base pour la définition des sites éoliens »²⁹⁶ ;

²⁸⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 6-[REDACTED] - L'Azuré, p. 27 ss.

²⁸⁸ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁹ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-1-[REDACTED]), But, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁹⁰ Suivi de facturation du canton de Fribourg, Ennova 2016-2018, Note (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1).

²⁹¹ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁹² Facture de [REDACTED] au Service de l'Energie du canton de Fribourg, Plan directeur (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 11-Skyguide, p. 5).

²⁹³ Site de [REDACTED], [https://\[REDACTED\]](https://[REDACTED]) consulté le 28 septembre 2023.

²⁹⁴ Suivi de facturation du canton de Fribourg, Ennova 2016-2018, Note (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1).

²⁹⁵ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁹⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 9-[REDACTED], p. 1.

- la société « [REDACTED] »²⁹⁷, appartenant à Monsieur [REDACTED], qui a été employé au SdE jusqu'en septembre 2016 et membre du GT, effectuée entre septembre 2016 et juillet 2018 des prestations concernant « Divers travaux liés aux thème éolien et plan sectoriel » avec des factures pratiquement mensuelles ;
- la société [REDACTED]²⁹⁸ a également effectué, en la personne de [REDACTED], des tâches concernant le plan directeur cantonal en avril/mai 2016, puis de juillet à septembre 2016, tâches décrites, entre autres, dans une note d'honoraires comme « Réflexions et recherches pour le Thème Eolien » et « Rédaction du thème Eolien »²⁹⁹.

Remarque : Avant de fonder son propre bureau d'ingénieurs conseils fin 2013, [REDACTED] a dirigé le Service de l'énergie du canton de Neuchâtel durant près de 20 ans³⁰⁰, ainsi que la société ennova SA durant deux ans (ad interim), lorsque celle-ci était encore active dans la promotion des parcs éoliens³⁰¹.

Concernant le **travail de communication**, l'agence [REDACTED], représentée par [REDACTED], a également été mandatée et a accompagné le processus de communication des résultats de la planification³⁰².

²⁹⁷ Seuls les mois de juillet et août 2017 n'ont pas fait l'objet d'une facture de [REDACTED] ; factures de min. CHF 2'000.- et max. CHF 6'625.- avec une moyenne autour de CHF 4'000.- (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 5-[REDACTED]). Le mois de septembre 2016, [REDACTED] ne travaille plus qu'un jour par semaine pour le Service de l'Énergie, avant de quitter celui-ci dès le 30 septembre 2016 (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)).

²⁹⁸ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁹⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 13-Juvet, p. 1 ss.

³⁰⁰ Arcinfo, Nouveau chef pour l'Énergie, 23 avril 2010, <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/nouveau-chef-pour-l-energie-143312>, consulté le 28 septembre 2023.

³⁰¹ Profil public LinkedIn de M. [REDACTED], [https://ch.linkedin.com/in/\[REDACTED\]](https://ch.linkedin.com/in/[REDACTED]) consulté le 26 octobre 2023.

³⁰² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 et 4 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (excusé) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (excusé) (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

4. ENJEUX THÉORIQUES

Cette section décrit les enjeux théoriques relatifs à l'intervention d'un acteur externe dans un processus administratif tel que celui de la planification. Il s'agit d'une part d'enjeux de gouvernance, plus particulièrement ceux liés à l'externalisation de tâches publiques (4.1.) et, d'autre part, d'enjeux juridiques proprement dits (4.2.). L'analyse du cas sera quant à elle effectuée dans la section suivante (*infra*, 5.), après la présentation de ces enjeux.

4.1. ENJEUX DE GOUVERNANCE

L'exercice de planification directrice cantonale relève de la compétence de l'administration. Celle-ci peut éventuellement recourir à des acteurs externes dans l'exécution de sa mission.

L'externalisation de tâches publiques à des entreprises privées est vue comme un **avantage** face à un **déficit des compétences spécialisées** ou encore face à des **ressources limitées**³⁰³. L'externalisation est éventuellement vue comme un moyen de réduire les **coûts**³⁰⁴. Elle permet encore de faire face à des **contraintes temporelles**.

En l'occurrence, la Suisse présente une **forte tradition d'externalisation des tâches publiques**. Bien avant que le New Public Management ne se développe dans les années 1980, les cantons et les communes se sont référés à des prestataires de services privés ou semi-privés pour accomplir des tâches relevant du domaine public, et ce dès le début du XX^e siècle. Avec la libéralisation croissante de certains marchés, cette pratique a continué de se développer³⁰⁵.

L'externalisation n'est cependant pas sans **risques** en matière de gouvernance³⁰⁶. Elle peut tout d'abord conduire à un forme de « métissage » de l'intérêt public. En effet, l'influence de consultants externes peut favoriser la prévalence de certains **intérêts particuliers** au sein de

³⁰³ BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 11. Concernant le besoin de connaissances spécialisées, voir p.ex. Commission de gestion du Conseil des Etats, *Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3316.

³⁰⁴ Concernant la question des coûts, voir cependant Commission de gestion du Conseil des Etats, *Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3316 s, ainsi que Contrôle parlementaire de l'administration, *Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 10 avril 2014, FF 2015 3329, p. 3370.

³⁰⁵ LADNER, Andreas, *The Characteristics of Public Administration in Switzerland*, dans : LADNER, Andrea/SOGUEL, Nils/EMERY, Yves/WEERTS, Sophie/NAHRATH, Stéphane (éd.), *Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully*, Palgrave Macmillan, Cham., 2019, p. 60.

³⁰⁶ Voir p.ex. les risques en matière de transparence, relevés dans Commission de gestion du Conseil des Etats, *Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3313. Le rapport mentionne également les risques suivants : accès à des informations confidentielles ou secrètes ; perte de savoir-faire ; inégalité de traitement ; conduite des collaborateurs externes (voir *ibid*, p. 3317 s).

l'administration³⁰⁷, notamment d'intérêts économiques et commerciaux. Un second effet problématique pour l'administration publique est que l'externalisation de tâches publiques a pour conséquence que le travail d'experts mandatés et qualifiés pour accomplir une tâche sur le court terme conduise sur le long terme au **remplacement des employés de l'Etat**, voire des élus³⁰⁸.

La pratique de l'externalisation a conduit à des scandales et a suscité l'intérêt du monde académique. Ainsi, des scandales ont vu le jour dans la deuxième moitié des années 2010 (notamment l'affaire McKinsey), laissant émerger l'idée de « consultocratie ». Les études ont montré que la pratique était bien plus ancienne. Depuis les années 1940, les consultants ont recours à des techniques commerciales dans le cadre de leurs activités qui concernent l'administration publique ; il se pose alors la question de savoir si ces activités sont au service de l'intérêt public ou en contradiction avec lui³⁰⁹. Diverses recherches menées au sujet de la consultocratie démontrent non seulement le risque de relations inefficaces entre les consultants et l'administration publique, mais également celui d'une diminution du développement des compétences et de l'éthique des fonctionnaires³¹⁰. A ce titre, Seabrooke et Sending, dans leur étude de 2022 portant sur le recours aux consultants dans l'administration publique, concluent qu'une administration publique ne devrait **recourir à des consultants externes que pour effectuer des tâches spécifiques dans des domaines spécialisés**³¹¹. A cela, il faut ajouter que l'Etat doit veiller à ce que ses mandataires externes œuvrent dans l'intérêt public, c'est-à-dire en respectant les principes de légalité, de neutralité et de loyauté³¹² (concernant le cadre juridique en matière de prévention de conflits d'intérêts, voir *infra*, 4.3.2).

En raison de sa nature et de sa portée, le domaine de l'**aménagement du territoire** constitue un des secteurs particulièrement sujet à l'influence d'acteurs externes³¹³. Dans une logique régulatoire où de nombreuses études préalables sont requises par le législateur, il s'agit en

³⁰⁷ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 459.

³⁰⁸ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 459.

³⁰⁹ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹⁰ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹¹ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹² SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹³ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 417.

effet d'un domaine exigeant différentes expertises, qu'elles soient juridique, biologique, administrative ou technique, sans oublier les aspects politiques et sociaux³¹⁴. La complexité croissante du cadre juridique et réglementaire a accentué la problématique de l'expertise au cours de ces dernières décennies. Au Royaume-Uni, dans une administration publique aux ressources raréfiées, cela s'est traduit par une implication grandissante du secteur privé, notamment en matière de conseils en aménagement du territoire³¹⁵. Cette demande a fait émerger un marché de services professionnels permettant de répondre à ces questions techniques.

Dans l'idéal, le détachement d'employés du secteur privé pourrait avoir comme résultat d'inculquer aux consultants des valeurs associées à l'intérêt public ; à l'inverse, l'implication des consultants peut favoriser l'intégration d'intérêts économiques et commerciaux dans l'administration et ainsi contribuer à une reconceptualisation des valeurs publiques³¹⁶. L'interdépendance croissante entre les acteurs externes et les autorités étatiques responsables de l'aménagement du territoire conduit à une difficulté à analyser la rationalité idéologique de la gestion des politiques publiques. Ce processus de privatisation soulève dès lors divers enjeux de gouvernance, à savoir des questions de légitimité démocratique, de responsabilité et de transparence³¹⁷.

Enfin, il convient de noter que la gouvernance régionale de l'aménagement du territoire souffre actuellement d'**objectifs compétitifs**, de **distribution inégale de ressources de pouvoir** et de **l'impuissance structurelle** de la planification régionale³¹⁸. La gouvernance nationale concernant l'aménagement du territoire restreint la marge de manœuvre des cantons et, en leur imposant de fortes contraintes temporelles (*supra*, 2.2), peut favoriser **l'attribution de mandats de manière rapide et en privilégiant les partenaires connus**, plutôt qu'en procédant à un appel d'offres et en respectant les règles applicables en matière de

³¹⁴ INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, p. 231.

³¹⁵ INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, p. 232.

³¹⁶ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 424-425. Voir aussi WEERTS, Sophie, *Valeurs*, dans : SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (éd.), *Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP*, Lausanne, EPFL Press, 2023, p. 29-39 ; WEERTS, Sophie, *Ethique*, dans : SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (éd.), *Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP*, Lausanne, EPFL Press, 2023, p. 99-111.

³¹⁷ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 426.

³¹⁸ PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, Procedia - Social and Behavioural Sciences, Vol. 14, 2011, p. 182.

marchés publics. Cet impératif de performance imposé à l'administration publique explique en partie l'externalisation de tâches à des mandataires privés externes³¹⁹. Une solution à cette asymétrie de pouvoir générée par l'implication de mandataires externes réside dans des procédures institutionnelles telles que le contrôle mutuel, l'organisation autonome ou encore la planification de petites étapes³²⁰.

4.2. ENJEUX JURIDIQUES

Il convient à présent de nous intéresser aux enjeux juridiques auxquels donne lieu le processus de planification. Ceux-ci s'articulent en trois volets : premièrement, le principe de la légalité ainsi que le recours à des prestataires externes et au contrat de mandat (4.2.1.) ; deuxièmement, le principe de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts (4.2.2.) ; enfin, les obligations découlant du droit des marchés publics (4.2.3.).

4.2.1. LE PRINCIPE DE LA LÉGALITÉ ET LE RECOURS À DES MANDATAIRES EXTERNES ET AU CONTRAT DE MANDAT

Parmi les principes constitutionnels applicables à l'administration publique, figure le **principe de la légalité**. Comme l'explique la doctrine constitutionnaliste, « les principes d'activité de l'Etat tels que consacrés à l'art. 5 al. 1 à 4 Cst. sont en tant que tels des normes de comportement à part entière pour l'Etat », qui « doit donc se conformer à chacun d'eux »³²¹.

Le principe de la légalité revêt deux composantes. La première exige que l'Etat agisse dans le respect de la loi ; la seconde « pose des exigences en ce qui concerne la loi sur la 'base' de laquelle l'Etat est fondé à agir »³²². La première composante est particulièrement pertinente dans le cas qui nous occupe, puisqu'elle prévoit « qu'un organe étatique ne peut pas exercer ses compétences, et donc pas échéant ses prérogatives de puissance publique, en faisant prévaloir ses propres vues sur les prévisions du législateur formel ou matériel (*Gesetzgeber* et *Verordnungsgeber*), en ce qui concerne les faits à traiter, les procédures à suivre, les buts à poursuivre, les moyens à appliquer, les conditions à respecter, les circonstances à considérer, les droits et les obligations à former, constater, ou dénier, etc. »³²³.

Dans un Etat de droit, **une base légale est nécessaire non seulement pour fonder l'Etat à agir, mais aussi pour qu'il puisse confier une tâche lui incombant à un acteur privé** (sur cette dernière thématique, sauf en cas d'existence d'un monopole de fait ou virtuel en faveur de

³¹⁹ BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 11.

³²⁰ PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, *Procedia - Social and Behavioural Sciences*, Vol. 14, 2011, p. 184.

³²¹ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 27.

³²² CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 36 s.

³²³ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 55.

l'Etat³²⁴. Une tâche de l'Etat « répond non seulement à un intérêt public, mais aussi se fonde sur un mandat constitutionnel ou légal ».³²⁵ En l'occurrence, du point de vue du droit cantonal fribourgeois, l'aménagement du territoire (art. 72 Cst.-FR), la préservation de la nature et du patrimoine culturel (art. 73 Cst.-FR) et l'approvisionnement en eau et en énergie (art. 77 Cst.-FR) relèvent des tâches publiques du canton.

L'engagement de prestataires externes s'opère généralement dans le cadre de la **conclusion d'un contrat de mandat**, lequel constitue l'exemple-type du contrat pour les activités indépendantes³²⁶. L'étude de la pratique administrative au sein de l'administration fédérale montre effectivement cette tendance à recourir aux articles 394 ss CO³²⁷. Le contrat de mandat s'applique à « tous les contrats de services – instantanés ou de durée – qui n'impliquent pas un rapport de subordination du prestataire de travail et qui ne portent pas sur le résultat du travail »³²⁸. Dans ce type de relation juridique, le mandataire s'engage à rendre au mandant un service, lequel s'étend à « toute espèce d'activité »³²⁹. A ce titre, il constitue un outil juridique particulièrement intéressant pour les administrations qui souhaitent recruter du personnel pour l'exécution de tâches spécifiques ou ponctuelles.

Cela étant, pour pouvoir effectivement parler de contrat de mandat présente, le contrat doit présenter **deux aspects**. Le premier aspect concerne la **spécificité du contrat de mandat** par rapport à **d'autres types de contrats dont il est proche**, à savoir le contrat d'entreprise et le contrat de travail :

- Par rapport au **contrat d'entreprise**, le contrat de mandat impose une obligation de moyen au mandataire. Celui doit tout faire pour atteindre le résultat espéré, mais il ne peut être tenu responsable s'il n'y arrive pas. En revanche, le contrat d'entreprise requiert du prestataire de livrer un résultat. Pour déterminer si le contrat relève du mandat ou du contrat d'entreprise, on aura égard au contenu du contrat. Dans le cas d'un contrat d'entreprise, la promesse du débiteur porte sur le résultat que les parties attendent du contrat. Le contrat d'expertise va être régi par les règles du contrat de

³²⁴ BELLANGER, François, *Notions, enjeux et limites de la délégation d'activités étatiques*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 57.

³²⁵ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 24.

³²⁶ SÄGESSER, Thomas, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG : vom 21. März 1997*, 1^e éd., Stämpfli, 2007, art. 57 N 15.

³²⁷ Le recours à des prestataires externes peut aussi se concrétiser dans un contrat de location de services. Dans le cas du contrat de mandat, il a toutefois été démontré, dans une étude de cas effectuée au niveau fédéral par le Contrôle parlementaire de l'administration, que dans 72% des cas, il s'agissait de « pseudo-mandats » en raison d'un lien de subordination entre le mandant et le mandataire, lien de subordination contraire à l'esprit des art. 394 et ss CO. Voir Contrôle parlementaire de l'administration, Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 10 avril 2014, FF 2015 3329, p. 3348.

³²⁸ CR-CO I, WERRO, Intro. art. 394 - 406h N 7.

³²⁹ CR-CO I, WERRO, art. 394 N 4.

mandat ou par celles du contrat d'entreprise selon que le résultat de la prestation peut être objectivement constaté³³⁰. En l'absence de conventions claires entre les parties, il faut alors déterminer si le résultat attendu est l'objet du contrat. « L'expert qui promet un rapport technique (...) s'engage à exécuter un ouvrage au sens de l'article 363 CO »³³¹, alors que celui qui promet de rendre un service s'engage au sens de l'article 394 CO.

- Par rapport au **contrat de travail**, dans le cadre du contrat de mandat, le débiteur de l'obligation ne se trouve pas dans un lien de subordination envers le créancier. Ce lien de subordination, présent dans le contrat de travail, constitue toutefois un élément délicat à évaluer. Le Tribunal fédéral tient compte d'autres critères comme la rémunération, l'autonomie économique et la durée³³².

Le second aspect concerne les **obligations spécifiques qui pèsent sur le mandataire**. A ce sujet, il faut retenir que le Code des obligations impose une obligation de « bonne et fidèle » exécution à charge du mandataire (art. 398 CO). Cette expression vise deux obligations distinctes : l'obligation de diligence et l'obligation de fidélité. La première requiert du mandataire de mettre en place les moyens d'action nécessaires pour atteindre le résultat voulu des parties. La seconde exige que le mandataire s'abstienne de tout conflit d'intérêts avec le mandant. La portée de ces obligations est toutefois sujette à controverses sur des points spécifiques :

- Ainsi, il est également déduit du contrat de mandat une **obligation de discrétion** laquelle requiert du mandataire une obligation de garder le silence concernant les faits dont il a eu connaissance dans le cadre de son activité. Le rattachement de cette obligation à celle de diligence ou de fidélité est discutée dans la doctrine. Retenons ici qu'elle impose au mandataire une obligation générale de ne pas révéler des faits dont il a eu connaissance dans le cadre de l'exercice de sa mission, obligation dont l'étendue et la portée peuvent par ailleurs varier selon les circonstances du cas³³³.
- L'**obligation de fidélité** requiert que le mandataire évite tout conflit entre ses intérêts personnels et ceux de son mandant. Cette obligation vaut non seulement dans le cas où la prestation présente un intérêt personnel pour le potentiel mandataire, mais aussi si elle est susceptible d'intéresser un autre mandant. La jurisprudence admet toutefois une exception lorsque le mandataire a reçu l'autorisation des mandants ou qu'il a été vérifié qu'il n'y avait pas de risques de conflits d'intérêts³³⁴.

Dans le cadre de l'exécution de tâches publiques, le recours à des personnes externes par le biais d'un contrat de mandat est pratiqué depuis plusieurs décennies dans le domaine de

³³⁰ ATF 127 III 328, JdT 2001 I 254.

³³¹ CR-CO I, WERRO, art. 394 N 25.

³³² CR-CO I, WERRO, art. 394 N 27.

³³³ CR-CO I, WERRO, art. 398 N 22.

³³⁴ CR-CO I, WERRO, art. 398 N 29.

l'administration publique. Eu égard à l'exigence de légalité, cela a conduit le législateur à adopté des dispositions légales spécifiques. Ainsi, en droit fédéral, la **Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997** (LOGA) prévoit la possibilité pour l'administration fédérale de recourir à des consultants externes³³⁵. Le recours aux consultants externes a donné lieu à une modification de l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (OLOGA) le 21 août 2002³³⁶. La nouvelle disposition prévoit que « les départements et la chancellerie fédérale se donnent chacun un règlement d'organisation. Ce règlement peut notamment fixer : (...) d. le recours de groupements ou d'offices à des consultants externes »³³⁷.

Dans le cas qui nous occupe, l'administration cantonale fribourgeoise dispose d'une base légale pour pouvoir recourir à des mandataires externes. Celle-ci se trouve dans l'**art. 64 de la Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001** (LOCEA-FR), qui concerne la gestion de projets³³⁸. En vertu de cette disposition, « [d]es groupes de travail et autres structures appropriées peuvent être institués au sein de l'administration afin d'assurer la planification, le pilotage et la réalisation de projets déterminés; ils peuvent comprendre des experts ou expertes externes et des personnes représentant les milieux extérieurs concernés » (al. 1) ; dans ce contexte, « l]e Conseil d'Etat veille à ce que les projets importants soient organisés de manière appropriée et bénéficient des moyens matériels et du personnel nécessaires; ces projets doivent faire l'objet d'une procédure de consultation auprès des milieux intéressés » (al. 2). C'est donc dans ce contexte qu'en **février 2015, le Conseil d'Etat a chargé le SdE** – sur proposition de la DEEF³³⁹ et, indirectement, du SdE³⁴⁰ – de mettre en place le GT, avec la permission expresse de recourir à un mandataire externe³⁴¹.

³³⁵ Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (LOGA ; RS 172.010), en particulier art. 57 al. 1 LOGA.

³³⁶ Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (OLOGA ; RS 172.010.1).

³³⁷ Art. 29 al 1 lit. d OLOGA, RO 2002 2827.

³³⁸ Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR ; RSF 122.0.1).

³³⁹ Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse au postulat P2027.13, 27 janvier 2015 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, p. 3).

³⁴⁰ Courriel de M. [REDACTED] à M. [REDACTED] du lundi 23 février 2015, 13:00 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, RE_ Séance CE 24_2_15 - objet 19) ; ce fichier documente des discussions entre le Conseiller d'Etat de l'époque [REDACTED] et le directeur du SdE [REDACTED] concernant la formulation de la note de février 2015 au Conseil d'Etat.

³⁴¹ Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse à postulat P2027.13, 27 janvier 2015 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, p. 3) : « Proposition - Le Conseil d'Etat est invité à : 1. Prendre acte de la présente note ; 2. Mandater le Service de l'énergie de lui soumettre au plus tard à la fin de l'année 2016 une proposition de modification du thème éolien du plan directeur cantonal. Pour ce faire, le SdE constituera un groupe de travail incluant les services concernés de l'Etat et pourra avoir recours à un mandataire externe. »

Il faut ici signaler qu'indépendamment de la base légale, le recours à des prestataires externes a donné lieu à des développements importants au niveau fédéral, dans le cadre de la **réorganisation des commissions extraparlimentaires**, lors de la réforme de 2008³⁴². Le Conseil fédéral a d'ailleurs précisé qu'il s'agissait « en l'occurrence aussi bien de commission ad hoc (commission d'experts) que de spécialistes individuels »³⁴³. Dans son rapport « Faire la lumière sur les mandats d'études ou de conseils confiés par la Confédération à des experts externes », le Conseil fédéral a toutefois précisé les **activités qui rentrent dans le cadre d'un mandat**. Il s'agit en l'occurrence des missions de « conseils », des « études scientifiques, expertises, analyses », ou encore un « mandat de conseil en matière politique »³⁴⁴.

4.2.2. LE RESPECT DE L'INTÉRÊT PUBLIC ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

L'intérêt public constitue un deuxième principe constitutionnel³⁴⁵. Ce devoir de respecter l'intérêt public lie toutes les autorités étatiques, y compris l'administration publique³⁴⁶, et ce tant au niveau fédéral que cantonal, y compris dans le canton de Fribourg³⁴⁷. Il s'agit d'une **notion indéterminée**, aux contours flous et changeants³⁴⁸. Cette incertitude est liée au fait que dans un Etat démocratique, « il appartient de manière générale au processus politique de concrétiser cette notion, ce qui signifie qu'il revient par principe à l'organe législatif

³⁴² La réforme des commissions extraparlimentaires n'a pas évacué la question des consultants externes, laquelle a donné lieu à une succession d'échanges entre la Commission de gestion du Conseil des Etats et le Conseil fédéral. Voir le rapport produit en 2006 par la Commission de gestion du Conseil des Etats (Commission de gestion du Conseil des Etats, Rapport sur le recours à des experts par l'administration fédérale : ampleur, concurrence et pilotage, 13 octobre 2006, FF 2007 1561). Pour les rapports subséquents, voir Commission de gestion du Conseil des Etats, Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3317 s ; Conseil fédéral, Avis relatif au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3381.

³⁴³ Conseil fédéral, Avis relatif au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3381, p. 3385.

³⁴⁴ Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, p. 4, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

³⁴⁵ L'art. 5 Cst. susmentionné précise également que « [l]'activité de l'État doit répondre à un intérêt public » (art. 5 al. 2 Cst.). De manière analogue, l'art. 4 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.-FR ; RSF 10.1) prévoit que « [t]oute activité de l'État (...) répond à un intérêt public ».

³⁴⁶ Voir p.ex. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 159 s.

³⁴⁷ Art. 4 Cst.-FR ; voir art. 56 al. 1 Loi sur le personnel de l'Etat du canton de Fribourg du 17 octobre 2001 (LPers-FR ; RSF 122.70.1) : « Le collaborateur ou la collaboratrice accomplit son travail avec diligence, conscience professionnelle et fidélité à son employeur. Il ou elle s'engage à servir les intérêts de l'Etat et du service public en fournissant des prestations de qualité. »

³⁴⁸ Voir p.ex. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 161 ; CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 73.

compétent de porter le jugement de valeur (*Wertung*) en vertu duquel tel ou tel besoin social est ou n'est pas considéré qualifié d'intérêt public »³⁴⁹.

Ce processus reste toutefois soumis à un **cadre juridique**, qu'il convient de prendre en compte dans la définition de l'intérêt public³⁵⁰, y compris le respect des droits fondamentaux et des autres principes régissant l'activité de l'Etat, ou encore des exigences procédurales applicables, telles que la publicité du processus législatif.

Le principe de l'intérêt public a des implications sur le processus de **mise en balance des intérêts** qui a lieu en amont d'une prise de décision par l'administration publique, et tel qu'il intervient notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire. Comme l'explique Schindler, il revient à l'administration de mettre en balance les intérêts en présence, un processus qui comprend nécessairement un élément discrétionnaire ; pour ce faire, il ne convient pas pour l'administration publique de se couper entièrement des intérêts extérieurs, mais plutôt de faire en sorte que ces divers intérêts puissent être pris en considération de manière appropriée⁶⁵.

La **législation spéciale** fixe parfois un cadre plus précis pour la mise en balance de ces intérêts. On peut par exemple mentionner l'art. 6 de la Loi fédérale sur la protection de la nature, concernant l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral. Par ailleurs, comme l'explique Dubey, « [v]u la quantité et la diversité des intérêts publics en jeu, le législateur soumet parfois l'accomplissement de certaines tâches étatiques, respectivement la coordination de certaines tâches étatiques à des méthodes de pondération d'intérêt intégrées ou complexes, comme celle de la planification (cf. p.ex. art. 2 LAT; art. 44a LPE) ou celle de la coordination formelle et matérielle (cf. en part. art. 25a LAT). »

Il est par ailleurs possible d'identifier certains **critères permettant de considérer qu'un comportement ou processus contrevient à l'intérêt public** (définition négative). Pour Schindler, il existe un **conflit d'intérêts contraire à l'intérêt public** dans deux cas de figure principaux, à savoir ceux impliquant des intérêts personnels des agents publics, et ceux impliquant des intérêts privés ou particuliers³⁵¹. En dehors de ces hypothèses, il convient de noter que l'administration publique est en droit de « poursuivre activement certaines tâches spécifiques avec un certain degré de partisanerie », tant qu'elle n'ignore pas certains intérêts

³⁴⁹ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 76.

³⁵⁰ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 76.

³⁵¹ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 163.

de manière systématique et de manière incompatible avec les tâches qui lui ont été confiées, lesquelles sont susceptibles de varier d'une autorité administrative à l'autre³⁵².

La question du respect de l'intérêt public entraîne donc, par opposition, celle de **conflits d'intérêts**, laquelle est elle aussi une **notion évolutive**. Certains comportements de l'administration publique qui, par le passé, étaient considérés comme admissibles, ne le sont plus aujourd'hui, tel que le fait pour l'administration publique de donner la préférence à des entreprises locales dans le cadre de l'octroi de marchés publics, et ce en raison de l'émergence de nouveaux intérêts (publics), comme « le libéralisme du marché et la protection des fonds publics »³⁵³ (sur le droit des marchés publics, voir en outre *infra*, 4.2.3).

Comme le conflit d'intérêts est l'opposé du respect de l'intérêt public, la **prévention** du premier est importante. Or, en Suisse, le déploiement d'une culture de la prévention des conflits d'intérêts souffre d'une série de **limites structurelles**, à savoir l'absence du statut général de fonctionnaire public, l'offre limitée de formation des membres des autorités publiques en matière de conflits d'intérêts, ainsi qu'une grande proximité entre l'administration publique et les administrés. La doctrine ajoute qu'en Suisse, dans « une démocratie participative orientée vers l'autonomie politique (self-government) », l'administration publique jouit d'une plus grande marge de manœuvre en matière de prévention des conflits d'intérêts³⁵⁴, ce qui n'est pas sans risque pour la sauvegarde de l'intérêt public³⁵⁵.

Comparativement aux autres pouvoirs, l'administration publique est soumise à des exigences moins élevées que celles qui s'appliquent au pouvoir judiciaire³⁵⁶ (lequel est tenu à un devoir

³⁵² SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 164.

³⁵³ « Whereas, for example, over thirty years ago it was completely normal and legally permissible for a commune to give preference to local firms when awarding building contracts, such a practice would not be tolerated today. » SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 161.

³⁵⁴ « In a participatory democracy geared to self-government, such as that in Switzerland, however, the legislature grants greater latitude and discretion to administrative bodies, leaving it to some extent up to them to develop and add substance to the meaning of public interest in an ongoing micro-political process. » SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 176.

³⁵⁵ Comme le précise Dubey, « confier sans réserve à des organes de l'Etat le soin de définir l'intérêt public, lequel est justement censé orienter et guider son activité, c'est évidemment courir le risque que les individus qui composent ces organes décrètent leurs intérêts personnels ou catégoriels comme étant d'intérêt public » (CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 74).

³⁵⁶ Voir aussi la réponse du Conseil d'Etat fribourgeois à M. Thierry Gachet : « Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. En règle générale, les prises de positions qui s'inscrivent dans l'exercice normal

strict d'indépendance et d'impartialité), quoique plus élevées que celles qui concernent le pouvoir législatif (qui est soumis à des obligations moindres en matière de récusation³⁵⁷, lorsqu'elles existent³⁵⁸). Uhlmann identifie **différentes exigences juridiques applicables à l'administration publique** :

- Elle doit être **impartiale**. Comme l'explique l'auteur, « [c]ette obligation fait partie intégrante du droit à un traitement égal et équitable devant les instances administratives (art. 29 al. 1 Cst.³⁵⁹). Le degré requis n'est certes pas le même que pour l'indépendance des juges ; mais les intérêts personnels des collaborateurs impliqués ou une proximité relationnelle particulière avec une partie sont en tout cas exclus »³⁶⁰.
- Elle doit respecter **l'égalité de traitement** (art. 8 Cst.). Cette obligation ne s'applique toutefois qu'aux situations devant être considérées comme semblables³⁶¹.
- Elle est tenue à un **devoir de neutralité** en vertu des **droits fondamentaux**. On peut par exemple mentionner, en lien avec l'art. 27 Cst. (liberté économique), l'art. 94 Cst., en vertu duquel « [l]a Confédération et les cantons respectent les principes de la liberté économique » (al. 1), les dérogations à ce principe devant être impérativement « prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons » (al. 4). Comme le précise Uhlmann, « [d]ans le domaine économique, la Constitution fédérale établit donc un devoir de neutralité strict de la part de l'État »³⁶².

des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative. Pour les autorités exécutives, il y a lieu de tenir compte du fait que leur fonction s'accompagne d'un cumul de plusieurs tâches, dont certaines sont politiques. Contrairement à un tribunal, les autorités gouvernementales ne sont pas seules compétentes pour appliquer de manière neutre le droit de prendre une décision sur le litige qui leur est soumis, Elles portent simultanément une responsabilité particulière dans l'accomplissement de certaines tâches publiques. Cette multiplication des interventions officielles est ainsi d'intérêt public et inhérente au système ; elle ne constitue pas déjà une prévention illicite. » (Conseil d'Etat, réponse au courrier de M. ██████████, Eoliennes - plan directeur – Groupe E, 18 juin 2021 ; Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_DECS-LACE_réponse ██████████_planification éoliennes, p. 3).

³⁵⁷ Voir p.ex. les art. 56 ss de la Loi sur le Grand Conseil du canton de Fribourg du 6 septembre 2006 (LCG ; RSF 121.1).

³⁵⁸ Au niveau fédéral, les parlementaires ne sont pas tenus à un tel devoir de récusation (voir art. 11 al. 3 Loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10) a contrario), sauf dans des cas exceptionnels, p.ex. lors de l'exercice de la haute surveillance (voir l'art. 11a LParl).

³⁵⁹ Pour le canton de Fribourg, voir art. 29 al. 1 Cst.-FR.

³⁶⁰ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 212 s.

³⁶¹ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 213 s.

³⁶² UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 214.

- Elle est tenue à un **devoir de réserve**, même si elle est subordonnée au pouvoir exécutif et donc à une instance politique³⁶³. L'administration publique n'est cependant pas tenue à une neutralité stricte et peut par exemple s'exprimer en faveur ou en défaveur d'un objet³⁶⁴.
- Elle est, en vertu du principe de la légalité (*supra*), liée à des **exigences de neutralité découlant de la Constitution et de la loi**, notamment lorsque l'administration est amenée à exercer sa liberté d'appréciation³⁶⁵.

Dans le **canton de Fribourg**, les obligations concernant le respect de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts ont été concrétisées par différentes dispositions légales. Celles-ci sont plus classiques et s'inscrivent dans trois domaines du droit qui, comme le souligne Schindler, contribuent à la prévention de conflits d'intérêts : le droit de la fonction publique, le droit de l'organisation de l'Etat et le droit de procédure³⁶⁶. Cette logique régulatoire de prévention du conflit d'intérêts est celle que l'on retrouve dans le droit cantonal fribourgeois :

- L'art. 66 de la **Loi sur le personnel de l'Etat du 17 octobre 2001 (LPers-FR ; RSF 122.70.1)** concerne les avantages injustifiés, il dispose qu'« [i] est interdit au collaborateur ou à la collaboratrice de solliciter, d'accepter ou de se faire promettre pour lui ou elle ou pour autrui des avantages en relation avec son activité. Les dispositions du code pénal sont en outre réservées ». L'art. 67 LPers-FR relatif aux activités accessoires prévoit que « [l]e collaborateur ou la collaboratrice ne peut avoir une activité accessoire à but lucratif ou de nature à affecter son activité au service de l'Etat sans autorisation spéciale écrite de la Direction ou de l'établissement auquel il ou elle est rattaché-e ». L'art. 70 LPers-FR prévoit que « [l]es articles 21 à 25 du code de procédure et de juridiction administrative sont applicables à la récusation du collaborateur ou de la collaboratrice ».
- La **Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR)** précise les principes régissant l'activité de l'**administration cantonale**. Selon l'al. 1 de l'art. 44 LOCEA-FR (Principes généraux), « [l]'administration cantonale doit être organisée de manière rationnelle, efficace et transparente ». L'art. 55 LOCEA-FR prévoit que « [l]es Directions et les unités administratives agissent de manière

³⁶³ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 218 ss.

³⁶⁴ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 220.

³⁶⁵ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 217 s.

³⁶⁶ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 169 ss. Quant au droit pénal, également mentionné par Schindler, celui-ci relève du droit fédéral ; voir en particulier les art. 322^{ter} ss du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0).

opportune et rationnelle, en respectant les principes de l'intérêt public, de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire » (al. 1) et qu'elles « sont gérées de façon à atteindre leurs objectifs et utilisent à cet effet leurs ressources de manière optimale; en outre, elles orientent leurs prestations vers les attentes des destinataires de celles-ci » (al. 2).

- Enfin, en matière de **droit de procédure**, le Code de procédure et de juridiction administrative du canton de Fribourg du 23 mai 1991 (CPJA-FR) est notamment applicable au Conseil d'Etat et aux organes de l'administration cantonale (art. 2 al. 1 lit. a CPJA-FR), mais aussi aux « particuliers et [aux] organes d'institutions privées, lorsqu'ils accomplissent des tâches de droit public » (art. 2 al. 1 lit. d CPJA-FR). Conformément à l'art. 8 CPJA, consacré aux principes généraux, « [l]'autorité pourvoit à la réalisation de l'intérêt public, dans le respect des droits des particuliers » (al. 1); dans ce contexte, elle observe les principes de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire (al. 2). Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle se fonde « sur des critères objectifs et raisonnables » (art. 9 al. 1 CPJA-FR). L'art. 21 CPJA-FR concerne les motifs de récusation.
- A noter qu'en lien avec le droit de procédure, Schindler mentionne aussi la **législation spéciale**, p.ex. celle qui existe en matière de marchés publics ou en matière de protection de l'environnement³⁶⁷ (sur le droit des marchés publics, voir *infra*, 4.2.3).

Ces réponses juridiques, aussi utiles soient-elles, présentent des limites au regard du cas précis qui nous occupe. Elles ne traitent pas de l'hypothèse du mandataire externe, comme c'est le cas des dispositions de la LPers, laquelle ne s'applique pas aux « personnes qui sont liées à l'Etat par un contrat de mandat ou par un contrat de collaboration de droit public », ces personnes étant « soumises aux dispositions du code des obligations ou aux dispositions spécifiques de droit public » (art. 3 al. 5 LPers-FR). Les autres dispositions n'apportent pas plus de solutions. Ainsi, le CPJA-FR ne s'applique notamment pas aux actes internes de l'administration (art. 5 al. 1 lit. a CPJA-FR).

Cela étant, la problématique de la réglementation des conflits d'intérêts en Suisse a donné lieu à d'autres développements qu'il convient de relever ici. On peut par exemple mentionner le **Rapport du 19 août 2021 de la Commission de gestion du Grand Conseil du canton de Berne**, intitulé « **Recours à des expertes et des experts externes** »³⁶⁸. La Commission de gestion (CGes) y formule notamment les observations et recommandations suivantes :

³⁶⁷ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 173 s.

³⁶⁸ Grand Conseil du canton de Berne, *Recours à des expertes et experts externes - Résultats des investigations de la Commission de gestion*, 19 août 2021, <https://www.rngr->

- « **Davantage de prestations internes et moins de recours à des tiers** : la commission constate que le canton de Berne ne dispose pas pour l'ensemble de son administration d'une stratégie précisant la manière de gérer les mandats confiés à des tiers. Elle considère qu'il est essentiel de définir une telle stratégie et d'adopter comme principe l'exigence de fournir davantage de prestations en interne et de réduire autant que possible le recours à des tiers. Le personnel du canton doit assumer davantage de responsabilités et accomplir lui-même les tâches centrales.
- **Des directives claires pour l'attribution des mandats** : lorsque l'attribution d'un mandat à des tiers est envisagée, il n'existe actuellement pas de directives claires sur lesquelles fonder cette décision. Outre une stratégie sur la manière de gérer le recours à des tiers en général, la commission considère qu'il est nécessaire d'édicter des directives claires pour encadrer la pratique d'attribution des mandats. Les conditions à remplir avant de décider d'attribuer un mandat à des tiers doivent être clairement précisées. En l'absence de telles conditions, la décision de recourir à des prestataires externes risque d'être très aléatoire et de présenter dans certains cas un intérêt économique défavorable. Avant d'attribuer un mandat à l'extérieur, il est indispensable de procéder à une analyse du caractère économique, y compris un rapport coûts / avantages.
- **Centraliser le pilotage, la coordination et le contrôle** : (...) il n'existe actuellement aucun processus commun à l'ensemble de l'administration pour assurer le pilotage, la coordination et le contrôle des contrats de prestations conclus avec des tiers. L'existence d'un environnement système uniforme et d'une structure claire des données constitue une condition importante à la possibilité même d'un tel processus. La CGes considère par ailleurs qu'il est nécessaire, si l'on entend exploiter les synergies et réaliser des économies sur les coûts, de mettre en place une centrale d'achat cantonale pour les prestations de service confiées à des tiers. Elle propose également de créer une réserve de personnel spécialisé devant permettre, d'une part, un échange de personnels existants dans l'ensemble de l'administration cantonale et, d'autre part, une mise en valeur accrue de l'expertise interne pour fournir davantage de prestations en interne. Enfin, il est important que le canton introduise des mécanismes de contrôle dans l'ensemble de l'administration cantonale. »³⁶⁹

En outre, une logique de prévention axée sur une approche fondée sur la détection du risque a été mise en œuvre au sein de certaines instances au **niveau fédéral** :

[service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76c6005e26804bad91f1e1bbd2a6f257-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf](https://www.rgrg-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76c6005e26804bad91f1e1bbd2a6f257-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf), consulté le 27 octobre 2023.

³⁶⁹ Grand Conseil du canton de Berne, Recours à des expertes et experts externes - Résultats des investigations de la Commission de gestion, 19 août 2021, p. 3, <https://www.rgrg-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76c6005e26804bad91f1e1bbd2a6f257-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf>, consulté le 27 octobre 2023.

- En réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011), le **Rapport du Conseil fédéral de 2013 relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes**³⁷⁰ met en exergue le lien entre de tels mandats et les exigences découlant du droit des marchés publics (*infra*, 4.2.3).
- Le **Rapport de 2014 sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale**³⁷¹ de la Commission de gestion du Conseil des Etats adresse six recommandations au Conseil fédéral, à savoir :
 - 1) la définition et concrétisation d'une stratégie générale valable pour tous les départements et la Chancellerie fédérale au sujet du recours aux collaborateurs externes ;
 - 2) l'introduction et la mise en œuvre d'une procédure de contrôle ;
 - 3) la clarification des bases légales sur lesquelles se fonde le recours aux collaborateurs externes ;
 - 4) une meilleure connaissance des bases légales régissant les marchés publics ;
 - 5) l'amélioration de la transparence interne et externe comme base pour la gestion du budget et des effectifs du personnel ;
 - 6) l'application systématique du CSP [contrôle de sécurité relatif aux personnes] et la connaissance du résultat avant l'entrée en service.
- Le règlement de la **Caisse fédérale de pensions PUBLICA**³⁷² prévoit, à art. 13 concernant la compliance³⁷³, que « [l]es liens d'intérêt qui pourraient porter atteinte à l'indépendance doivent être déclarés aux instances de décision concernées avant toute prise de décision » (al. 1). Cette obligation s'applique aux employés de PUBLICA, mais aussi aux « conseillers, conseillères et mandataires qui ne sont pas employés par PUBLICA, pour autant qu'ils soient impliqués dans les processus de décision de PUBLICA » (al. 2).
- Le chapitre 3 du « **Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens** » établi en 2016 par l'OFEN concerne des « propositions d'optimisation des pratiques dans une approche par les différentes actions »³⁷⁴. Il propose notamment

³⁷⁰ Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

³⁷¹ Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale du 7 octobre 2014, FF 2015 3311. A ce sujet, voir aussi Contrôle parlementaire de l'administration, Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 10 avril 2014, FF 2015 3329.

³⁷² HÄNNI, Dominique, *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique*, Schultess, 2019, p. 225 § 581.

³⁷³ Règlement concernant la compliance du 23 août 2012, <https://publica.rokka.io/dynamic/noop/39453a8c89f625e58204a29c564fa27b28792f67/compliance-reglement-f.pdf>.

³⁷⁴ OFEN, Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens, 31 mars 2016, <https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467>, p. 21 ss.

d' « informer » et, à cet égard, recommande aux cantons de « [r]ecourir à un mandataire indépendant du développeur pour assurer la démarche participative dans le plan directeur cantonal »³⁷⁵.

4.2.3. LE DROIT DES MARCHÉS PUBLICS

Le dernier enjeu juridique identifié dans le cadre de cette étude concerne la question du droit des marchés publics.

Il faut commencer par rappeler que comme l'Etat n'a pas toujours **les services et les biens à disposition**, il peut se trouver face à l'alternative du *make or buy*. L'Etat choisit alors l'option qui lui est préférable³⁷⁶, laquelle peut donc impliquer le recours à des personnes ou entreprises de l'économie privée pour réaliser différents types de tâches³⁷⁷. Du point de vue du droit administratif général, l'acquisition de services (mais aussi de fournitures) est alors considérée comme une **activité auxiliaire**, mais nécessaire, de la tâche étatique et ne nécessite pas de base légale³⁷⁸ (concernant le principe de la légalité, voir *supra*, 4.2.1). Le **fondement constitutionnel de l'activité principale** permet de justifier cette activité accessoire de l'Etat³⁷⁹. Concrètement, cela signifie par exemple que la réalisation d'études ou d'expertises peut être effectuée par l'Etat ou par des prestataires externes, pour autant qu'elle puisse être reliée à la réalisation d'une tâche publique principale.

En l'occurrence, eu égard au cas qui nous occupe, il faut noter que dans son **Rapport de 2013 relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes**³⁸⁰ (*supra*, 4.2.2), le Conseil fédéral rappelle clairement que le recours à des mandataires externes est soumis à la loi sur les marchés publics.

A cet égard, et comme cela a déjà été mentionné, l'Etat qui entend entrer en relation contractuelle avec un tiers pour la réalisation d'une construction ou l'acquisition de fournitures ou de services est déjà tenu par le **cadre constitutionnel**. Il doit agir dans le respect de l'égalité entre les concurrents et en tenant compte de l'offre la plus avantageuse pour les finances publiques (art. 27 et 94 Cst.). Ces principes directeurs découlent du fait qu'en collectant l'impôt, il est attendu de l'Etat qu'il gère les dépenses publiques avec

³⁷⁵ OFEN, Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens, 31 mars 2016, <https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467>, p. 22.

³⁷⁶ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 29 § 68 ; HÄNNI, Peter/STÖCKLI, Andreas, *Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stämpfli, 2013, p. 238 § 704.

³⁷⁷ TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 76 § 222.

³⁷⁸ TSCHANNEN, Pierre/ZIMMERLI, Ulrich/MÜLLER, Markus, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4^e éd., Stämpfli, 2014, p. 138.

³⁷⁹ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 32, § 74.

³⁸⁰ Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

parcimonie. Par ailleurs, tenu par le principe de l'égalité de traitement et l'ordre économique libéral, l'Etat doit assurer l'égalité des chances entre les concurrents et choisir ensuite celui qui est le plus pertinent pour l'exécution de la prestation.

En outre, le droit des marchés publics fixe plus précisément les **conditions de passation de marchés de la part de l'Etat, lesquels doivent être organisés dans le respect du libre marché**³⁸¹, sous réserve des marchés exemptés par la loi³⁸². Il vise l'ensemble des contrats passés par les pouvoirs publics avec des soumissionnaires (privés) portant sur l'acquisition de fournitures, de constructions ou de services³⁸³. Ces contrats peuvent concerner le recrutement de consultants pour améliorer la méthode de gestion de l'Etat, un système informatique, ou encore pour préparer un plan pour un nouveau musée³⁸⁴. Sont soumis à la réglementation des marchés publics l'administration centrale (départements, offices, services ou encore unités administratives), les entités décentralisées ainsi que les entités de droit privé chargées d'une activité relevant de l'administration publique³⁸⁵.

En l'occurrence, vu le **cadre temporel de la présente étude, le droit des marchés publics pertinent est celui antérieur aux réformes de 2019**. Plus précisément, les marchés publics conclus au niveau cantonal ou communal, et conformément à la répartition des compétences³⁸⁶, étaient alors régis par l'accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994 (AIMP 1994 ou aAIMP)³⁸⁷, auquel s'ajoute la législation sur les marchés publics du canton concerné. Ainsi, le canton de Fribourg avait adopté la Loi sur les marchés publics du 11 février 1998³⁸⁸, ainsi que le Règlement sur les marchés publics du 28 avril 1998³⁸⁹.

³⁸¹ Art. 94 Cst. ; Loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI ; RS 943.02).

³⁸² Les accords internationaux et l'AIMP prévoient la non-application du droit des marchés publics dans des cas spécifiques comme des marchés acquis gratuitement ou encore des marchés dont la passation mettrait en danger l'ordre public ou la sécurité publique. La jurisprudence a également ajouté les cas de marchés dits in-house, quasi in-house et in-state.

³⁸³ TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 77 § 225.

³⁸⁴ TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 77 § 225.

³⁸⁵ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 44 § 110 ss.

³⁸⁶ ATF 130 I 156 (163).

³⁸⁷ Accord intercantonal de 1994 sur les marchés publics du 25 novembre 1994 (AIMP 1994 ; RSF ; RSF 122.91.2). L'AIMP 1994 est entré en vigueur le 21 mai 1996 dans le canton de Fribourg. Il a été révisé le 15 mars 2001 ; la version révisée est entrée en vigueur dans le canton de Fribourg le 28 janvier 2003. L'AIMP a été mis à jour le 15 novembre 2019 ; le canton de Fribourg a adhéré au nouvel AIMP du 15 novembre 2019 (Accord intercantonal de 2019 sur les marchés publics du 15 novembre 2019 (AIMP 2019 ; RSF 122.91.3) par la loi du 1^{er} février 2022 et il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

³⁸⁸ La Loi sur les marchés publics du 11 février 1998 (RSF 122.91.1) a fait l'objet d'une modification le 8 novembre 2002. La réglementation de 1998 a été révisée à l'occasion de l'adoption de la Loi sur les marchés publics du 2 février 2022 (LCMP ; RSF 122.91.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Cette dernière législation est complétée par le règlement sur les marchés publics du 12 décembre 2022 (RCMP ; RSF 122.91.11).

³⁸⁹ Règlement sur les marchés publics du 28 avril 1998 (RMP ; RSF 122.91.11).

Le **droit des marchés publics** applicable aux marchés cantonaux est directement inspiré des dispositions de droit international applicables ainsi que de la Loi fédérale sur les marchés publics du 16 décembre 1994³⁹⁰. De manière générale, le droit des marchés publics vise à garantir les principes d'égalité de traitement des soumissionnaires et d'impartialité dans l'adjudication, de proportionnalité, de transparence de la procédure et du droit de recours contre les procédés d'adjudication³⁹¹. Il **distingue quatre types de procédure**³⁹² : la procédure ouverte³⁹³, la procédure sélective³⁹⁴, la procédure sur invitation³⁹⁵ et la procédure de gré à gré³⁹⁶.

La **procédure de gré à gré** permet à un adjudicateur de conclure un marché avec un soumissionnaire sans procéder à un appel d'offres³⁹⁷. Elle peut être utilisée dans certaines conditions, par exemple lorsqu'aucun soumissionnaire ne répond aux critères de qualification ou lorsqu'un seul soumissionnaire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché, ou encore pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle, et lorsqu'il n'existe pas de solution de rechange adéquate³⁹⁸. Le recours à cette procédure ne dispense toutefois pas l'adjudicateur du respect des principes en matière de marchés publics, notamment pour ce qui est de la transparence. En outre, s'il y recourt, il doit aussi respecter les valeurs seuils fixées à l'annexe 2 de l'aAIMP³⁹⁹. En l'occurrence, la valeur seuil permettant de recourir à la procédure de gré à gré est fixée à 150'000 CHF hors TVA⁴⁰⁰.

La **détermination de la valeur d'une prestation de services** à acquérir par l'Etat est de la responsabilité de l'adjudicateur, lequel est tenu par le principe de bonne foi⁴⁰¹. Cela signifie

³⁹⁰ Cette réglementation a été remplacée par la Loi fédérale sur les marchés publics du 21 juin 2019 (LMP ; RS 172.056.1), entrée en vigueur le 12 janvier 2022.

³⁹¹ L'aAIMP indique encore d'autres principes généraux, comme la renonciation à des rounds de négociation, le respect des conditions de récusation (lequel se retrouve dans l'exigence d'impartialité), le traitement confidentiel des informations, l'égalité de traitement entre hommes et femmes ou encore les conditions de travail.

³⁹² Art 13 al. 1 et a. 2 aLMP ; art. 17 LMP ; art. 12 aAIMP.

³⁹³ Art. 14 aLMP ; art. 18 nLMP ; art. 12 al. 1 a aAIMP.

³⁹⁴ Art. 15 aLMP ; art. 19 nLMP ; art. 12 al.1 b aAIMP.

³⁹⁵ Art. 20 nLMP ; art. 12 al. 1 b^{bis} aAIMP.

³⁹⁶ Art. 16 aLMP ; art. 21 nLMP ; art. 12 al. 1 lit. c aAIMP ; TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 79 §227.

³⁹⁷ Art. 12 al, 1 lit. c aAIMP.

³⁹⁸ Art. 9 aRMP.

³⁹⁹ Art. 7 al. 1^{bis} aAIMP. Le même principe est également prévu dans le cadre de la Loi fédérale sur les marchés publics.

⁴⁰⁰ Les valeurs seuil pour les marchés de service varient selon la législation applicable. Au niveau fédéral, la valeur seuil pour les marchés de service est fixée à 230'000 CHF, sans la taxe sur la valeur ajoutée (art. 6 al. 1 b aLMP). Les valeurs seuil n'ont pas été réévaluées dans le cadre de la révision de 2019. Voy. Annexe 2, AIMP du 25 novembre 1994 et AIMP du 15 novembre 2019.

⁴⁰¹ Art. 5 al. 3 Cst. ; DI CICCIO, Dominique, *Le prix en droit des marchés publics : le prix comme valeur du marché et comme critère d'examen de l'offre*, Schulthess, 2022, N 290 ; POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e

qu'un adjudicateur « (...) ne saurait choisir une méthode une méthode d'évaluation conduisant à une estimation trop faible de la valeur d'un marché déterminé (...), dans l'intention d'éviter l'application des règles du droit des marchés publics »⁴⁰². Tel peut être le cas par exemple si l'autorité décompose « une acquisition projetée en de nombreux éléments ou lots, ce qui lui permet de rester en-dessous des valeurs seuil fixées pour des marchés pris individuellement »⁴⁰³. Le droit suisse des marchés publics consacre explicitement l'interdiction de subdiviser le marché afin d'éviter les dispositions légales applicables⁴⁰⁴.

Le dépassement des seuils constitue une « question épineuse dès lors qu'il est difficile de savoir à l'avance quelle sera exactement l'ampleur finale du marché considéré »⁴⁰⁵. Le Tribunal administratif fédéral considère ainsi que « le pouvoir adjudicateur est en droit de se tromper, aussi longtemps qu'il est de bonne foi »⁴⁰⁶. A son sens, « il ne l'est certainement pas s'il sait à l'avance que la prestation adjugée ne suffira pas pour réaliser le projet escompté mais qu'il s'y tient afin de rester en dessous des seuils »⁴⁰⁷. C'est donc l'**estimation préalable par l'adjudicateur** qui est déterminante pour apprécier si le seuil est atteint, et non la valeur qui ressort de la décision d'adjudication⁴⁰⁸. L'adjudicateur devra présenter des raisons objectives⁴⁰⁹.

La jurisprudence a précisé les éléments à prendre en compte dans la détermination de la valeur. Ainsi, le Tribunal administratif fédéral avait indiqué qu'il s'agit, dans le cas d'un marché de travaux, de prendre en compte le lien économique ou technique entre eux⁴¹⁰. Par analogie, la doctrine a considéré qu'il fallait aussi apprécier la notion de **connexité matérielle et juridique entre les différentes prestations** dans les autres types de marché. Cette interprétation se retrouve également dans la jurisprudence et a été reprise dans le nouveau droit des marchés publics⁴¹¹. Dès lors, il s'agit d'apprécier les faits dans chaque cas concret,

éd., Stämpfli, 2023, p. 197 § 398 ; TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (éd.), 2011, B6b-94, art. 7 N 2.

⁴⁰² POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 197 § 398.

⁴⁰³ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 1^e éd., Stämpfli, 2014, p. 138 § 218.

⁴⁰⁴ Signalons ici que la nouvelle réglementation sur les marchés publics a précisé la règle dans l'art. 15 al. 3 1^{ère} phrase LMP et AIMP en indiquant que pour l'estimation de la valeur d'un marché, « l'ensemble des prestations à adjudger ou des rémunérations qui sont en étroite relation d'un point de vue matériel ou juridique doivent être prises en compte ».

⁴⁰⁵ TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

⁴⁰⁶ TAF B-3158/2011 (12.07.2011), consid. 2.1.4 ; TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

⁴⁰⁷ TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

⁴⁰⁸ TAF B-2278/2008 ; TAF B-3158/2011 (12.07.2011), consid. 2.1.4.

⁴⁰⁹ TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (éd.), 2011, B6b-1994, art. 15 N 11.

⁴¹⁰ TAF B-579/2015 (19.03.2015) ; TAF B-913/2012 (28.03.2012) ; TAF B-6837/2010 (15.03.2011).

⁴¹¹ TAF B-3260/2019 (03.10.2019) : « si un adjudicateur adjuge plusieurs marchés de construction pour la réalisation d'un ouvrage, leur valeur totale - et non pas la valeur de chaque marché individuellement - est déterminante pour apprécier si la valeur seuil pour les marchés de construction est atteinte (Bauwerkregel) (cf. ATAF 2009/18 consid. 2.4 et réf. cit. ; arrêt du TAF B-913/2012 précité consid. 4.2.1 et réf. cit. ; voir ég. sur ce

et le principe administratif de la bonne foi doit permettre de dire si des prestations ont entre elles un lien de connexité tel qu'elles constituent en réalité un même marché⁴¹². Pour le Tribunal administratif fédéral, « des prestations sont en étroite relation par exemple lorsqu'elles ne peuvent être raisonnablement acquises indépendamment l'une de l'autre, en particulier parce qu'elles remplissent le même but, qu'elles doivent être accomplies par la même personne ou qu'une répartition des responsabilités n'est pas souhaitable (...) »⁴¹³.

La révision du droit des marchés publics, opérée en 2019, a apporté plusieurs développements substantiels sur le plan du choix du soumissionnaire et de la transparence. Ainsi, le choix déterminé par l'offre économiquement la plus avantageuse a été remplacé par l'offre la plus avantageuse⁴¹⁴ ; le critère de qualité a été mis sur pied d'égalité avec le prix⁴¹⁵. Le dispositif en matière de lutte contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption a également été renforcé. Ainsi, il est explicitement prévu que l'adjudicateur doit notamment agir de manière transparente, objective et impartiale⁴¹⁶, mais aussi prendre des mesures contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption⁴¹⁷, ou encore veiller à l'égalité de traitement des soumissionnaires dans toutes les phases de la procédure⁴¹⁸.

Le renforcement de la lutte contre la corruption, notamment au moyen d'une transparence accrue, a notamment été traduit dans la nouvelle réglementation fribourgeoise. Ainsi, l'art. 6 du RCMP dispose qu'« afin de vérifier que les soumissionnaires remplissent les conditions de participation et satisfont aux critères d'aptitude », l'adjudicateur peut exiger certaines preuves⁴¹⁹. Il peut encore demander aux soumissionnaires de soumettre une déclaration sur l'honneur ou une attestation de respect concernant des règles de comportement visant à prévenir la corruption⁴²⁰.

point Message du Conseil fédéral du 15 février 2017 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics, FF 2017 1695, spéc. 1767) ».

⁴¹² ZUFFEREY, Jean-Baptiste/MAILLARD Corinne/MICHEL Nicolas, *Droit des marchés publics: présentation générale, éléments choisis et code annoté*, Ed. universitaires Fribourg, 2002, p. 82.

⁴¹³ TAF B-3260/2019 (03.10.2019).

⁴¹⁴ Art. 41 nAIMP.

⁴¹⁵ Art. 29 nLMP, art. 29 nAIMP. La nouvelle loi fédérale ajoute d'autres critères comme l'adéquation, les délais, la valeur technique, la rentabilité, les coûts du cycle de vie, l'esthétique, le développement durable, la plausibilité de l'offre, les différents ou encore les compétences techniques (art. 29 al. 1 nLMP).

⁴¹⁶ Art. 11 lit. a LMP, art. 11 lit. a AIMP.

⁴¹⁷ Art. 11 lit. b LMP, art. 11 lit. b AIMP.

⁴¹⁸ Art. 11 lit. c LMP, art. 11 lit. c AIMP.

⁴¹⁹ Art. 6 RMP.

⁴²⁰ Annexe 1 art. A1-1, a) 5, RMP.

5. ANALYSE

5.1. INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur l'attribution d'un **mandat externe** par l'administration fribourgeoise à la société ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal (*supra*, 1.).

Comme mentionné (*supra*, 3.2.2.d.), ennova SA a été mandatée pour les **tâches** suivantes :

- la rédaction d'études et d'un rapport de priorisation des sites éoliens (premier contrat de mandat du 14 janvier 2016) ;
- des activités de coordination d'autres mandataires ainsi que la participation à des réunions avec différentes parties prenantes (soit les services de l'administration cantonale ainsi que des mandataires externes) (avenant du 25 avril 2016) ;
- l'élaboration du catalogue des sites non retenus (second contrat de mandat du 26 février 2017).

Il s'agit par conséquent d'un cas d'**externalisation d'une tâche publique** (sur cet aspect et les enjeux de gouvernance et juridiques qu'il soulève, voir *supra*, 4.1 et 4.2).

Cette section procède à l'analyse proprement dite du cas, dans le but de répondre aux questions guidant la présente étude (*supra*, 1.). Elle met d'abord en évidence les principaux problèmes soulevés par le cas (5.2), puis répond aux six questions posées (5.3).

5.2. MISE EN ÉVIDENCE DES PROBLÈMES

5.2.1. L'ENCHEVÊTREMENT D'INTÉRÊTS PUBLICS ET ÉCONOMIQUES

La politique publique en matière d'énergies renouvelables implique une **diversité d'acteurs publics et privés**. Ces différents acteurs poursuivent des finalités différentes. D'une part, l'autorité publique vise à réaliser la politique publique qu'elle s'est donnée en matière d'énergies renouvelables. L'un des instruments à sa disposition est celui de planification territoriale. Dans le cas d'espèce, cette planification est du ressort du canton. D'autre part, le projet d'installation d'éoliennes est du ressort d'acteurs économiques, qui peuvent être privés ou semi-publics. Le premier processus est de nature administrative, tandis que le second est de nature économique.

Les **intérêts poursuivis par les différents acteurs** peuvent **s'enchevêtrer**. Ainsi, une procédure de révision du plan directeur cantonal par l'autorité et un travail de prospection des sites par des promoteurs peuvent conduire à un chassé-croisé entre intérêts publics et économiques conduisant à brouiller l'intérêt public. A ce titre, dans le domaine des installations éoliennes, une telle hypothèse est même sous-entendue dans la recommandation de l'OFEV, qui souligne que lorsqu'un plan directeur ou un plan d'affectation est révisé, il est possible que

des projets d'éoliennes se trouvent à des stades très différents⁴²¹. Dans le cas où des projets concrets sont déjà prévus dans des cantons présentant un potentiel d'exploitation de l'énergie éolienne, ils pourront être intégrés dans le plan directeur en tant que « mesure dont la coordination est réglée ou en cours », en fonction de l'avancée du projet ou des études⁴²².

La cause de l'enchevêtrement des intérêts publics et économiques est l'**implication d'acteurs économiques ayant un intérêt direct dans la phase de planification administrative**. Ces acteurs économiques peuvent être non seulement des entreprises privées, mais aussi des entreprises publiques ou semi-publiques, telles que [REDACTED] / [REDACTED] ainsi qu'ennova SA (sur ces acteurs et leurs caractéristiques, voir *supra*, 3.2). Du côté de l'administration publique, une telle situation peut aussi être vue positivement dès lors qu'elle sert la finalité de l'action publique, la réalisation de la politique publique et sa stratégie de mise en œuvre.

Dans le cas d'espèce, l'enchevêtrement d'intérêts est identifiable dans le chef d'ennova SA, laquelle constitue à la fois un des acteurs économiques actifs dans la politique publique de développement des énergies renouvelables dans le canton de Fribourg, mais a également développé une fonction de conseil pour assister les autorités publiques⁴²³. Bien qu'ennova SA ait affirmé avoir fait évoluer en 2014 son activité vers celle d'un bureau d'études, lequel a été engagé pour travailler en soutien de l'administration publique cantonale dans le cadre du processus administratif de planification territoriale, **les activités passées et futures d'ennova SA illustrent ce problème d'enchevêtrement susmentionné**. Plusieurs éléments permettent de confirmer cet enchevêtrement :

- Premièrement, ennova SA est une **société intégralement détenue par [REDACTED], eux-mêmes promoteurs de projets éoliens**. Par ailleurs, comme le précise la réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, « Renseignement obtenu auprès de Groupe E dans le cadre de la présente intervention parlementaire, il s'avère que les SIG et Groupe E Greenwatt ont conclu un partenariat qui a permis à Groupe E Greenwatt de prendre une part de 50 % dans le parc éolien de Montagne de Buttes (projet de 19 éoliennes initialement développé par les SIG, situé dans le Val-de-Travers et actuellement pendant devant le Tribunal fédéral), ainsi qu'une même part dans le

⁴²¹ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 9, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planung_von_wind_energie_anlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pour_la_planification_d_installation_eoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

⁴²² OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 33, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planung_von_wind_energie_anlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pour_la_planification_d_installation_eoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

⁴²³ Ainsi, ennova SA constituerait le bureau d'études [REDACTED], tout comme d'autres bureaux d'études sont liés à d'autres développeurs.

projet des Monts de Boveresse (projet également initié par les SIG, situé dans le Val-de-Travers et figurant dans le plan directeur cantonal neuchâtelois). Groupe E Greenwatt et SIG ont en outre convenu que ces derniers pourraient prendre une possible participation maximale de 33 % dans les projets du 'Massif du Gibloux' et de 'Côte du Glaney' inscrits au PDCant, pour autant que ces projets voient le jour et soient développés par Groupe E Greenwatt »⁴²⁴.

- Deuxièmement, ennova SA a pris contact avec le directeur du SdE par un courrier du 30 septembre 2015 pour lui signaler que l'entreprise entendait participer au processus en vue de « **représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens** [REDACTED], [REDACTED] et [REDACTED] »⁴²⁵.
- Troisièmement, ennova SA **effectuait encore des mesures de vent et n'a démonté les mâts de mesure qu'en été 2016**. Même si cette activité avait été déclarée aux autorités fribourgeoises et était donc transparente, elle relevait encore de l'activité de prospection qu'ennova SA affirme avoir cessée en 2014.
- Un quatrième point concerne les **activités passées, mais aussi futures** d'ennova SA. Bien que les représentants d'ennova SA – ainsi que l'administration publique fribourgeoise – affirment que les activités de l'entreprise se limitent à celles d'un bureau d'études, il n'en reste pas moins que les statuts de l'entreprise montrent que celle-ci peut à tout moment aller au-delà de cette mission (*infra*, 5.2.2). En effet, ces statuts mentionnent toujours, parmi les buts de l'entreprise, la construction et la promotion de projets éoliens, et pas seulement la fonction de bureau d'études. Fin 2014, juste avant la transformation d'ennova SA, des conventions de collaboration ont été signées entre la société et des communes concernant des projets éoliens, auxquelles il n'a certes finalement pas été donné suite, mais qui jettent le doute sur l'impartialité tant subjective qu'objective d'ennova SA. Même si un mandataire externe travaille de manière irréprochable et n'a pas, dans les faits, d'intérêt économique, comme le prétend d'ailleurs ennova SA⁴²⁶ (impartialité subjective), les circonstances extérieures peuvent néanmoins donner lieu à une apparence de partialité sur le plan objectif. Par conséquent, il ne peut être considéré comme suffisant de souligner, comme l'ont fait le Conseil d'Etat et le SdE, qu'ennova SA « était libre de tout mandat et tout engagement dans le canton **au moment où son mandat pour le PDCant a débuté**, à l'exception d'un ultime mandat qui prenait fin sur la

⁴²⁴ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 6 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴²⁵ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

⁴²⁶ Voir p.ex. les propos du directeur d'ennova SA : [REDACTED], « Je ne vois pas de conflit d'intérêts », La Liberté, 21 décembre 2021, [https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/je-ne-vois-pas-de-conflit-d-interets-\[REDACTED\]](https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/je-ne-vois-pas-de-conflit-d-interets-[REDACTED]) consulté le 31 octobre 2023. M. [REDACTED] mentionne notamment que du point de vue méthodologique, les travaux effectués correspondent à un « processus scientifique qu'on ne peut pas 'tordre'. »

commune [REDACTED] avec le démontage d'un mât de mesures, comme cela a déjà été communiqué »⁴²⁷ (nous mettons en évidence).

Au final, l'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques semble en partie inévitable vu les réalités du marché dans le domaine de l'énergie, mais il constitue aussi un risque du point de vue du respect de l'intérêt public. S'il y a lieu de reconnaître les fortes contraintes temporelles auxquelles était soumise l'administration cantonale fribourgeoise (*supra*, 2.2.) ainsi que la faiblesse structurelle de la gouvernance régionale de l'aménagement du territoire (*supra*, 4.1.), **un tel environnement exige que l'administration publique redouble de prudence**. En l'occurrence, les activités passées et futures d'ennova SA ne permettaient pas de considérer que le domaine d'activité de celle-ci était parfaitement circonscrit aux activités de planification territoriale. En recourant à ses services, l'administration prenait un risque susceptible d'affecter la confiance des citoyennes et citoyens dans l'Etat.

5.2.2. LE RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

En vertu des principes généraux applicables à son activité, dont le respect de l'intérêt public, l'autorité publique a pour devoir de prendre les mesures nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts (*supra*, 4.3.2). Elle doit faire en sorte que les intérêts économiques n'en viennent pas à dominer l'intérêt public, qui doit guider le processus administratif, par exemple en mettant en place des mesures de *due diligence*.

Les conflits d'intérêts doivent être évités non seulement dans le chef de l'administration publique, mais aussi dans celui de ses **mandataires externes**. C'est ce que souligne d'ailleurs le Conseil d'Etat dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115 : « Dans l'attribution d'un mandat par un service de l'Etat, il revient à ce dernier de s'assurer des compétences du mandataire et de sa capacité à fournir un travail de qualité, respectueux des principes éthiques et déontologiques imposés par la situation, en conformité avec la législation en vigueur. »⁴²⁸

A ce titre, le processus d'attribution de deux mandats à ennova SA, les conditions d'exécution ainsi que l'exécution proprement dite de ces mandats montrent que **la question du risque de conflit d'intérêts a été thématisée**. Toutefois, **l'étude des pièces ne permet pas de dire que cette question a fait l'objet d'une analyse exhaustive** permettant de garantir l'absence de

⁴²⁷ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴²⁸ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 6 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

conflits d'intérêts présents ou futurs, et ce tant au stade de l'attribution des mandats (*infra*, a.) qu'à celui de leur exécution (*infra*, b.).

a. Au stade de l'attribution des mandats

Dès la première séance du GT a été évoquée l'idée d'adopter une approche participative en incluant toutes les parties prenantes dans le domaine de la politique de développement des énergies renouvelables. Parmi ces parties prenantes a été mentionné [REDACTED] / [REDACTED]. Le SdE ne proposait pas d'en faire un membre à part entière du GT, mais de l'inclure en qualité d'observateur.

Les échanges qui ont suivi montrent qu'un **risque de conflit d'intérêts avait été identifié par certains membres du GT concernant [REDACTED] / [REDACTED]**. Il convient à ce titre de rappeler les réserves émises par [REDACTED] et le SNP concernant l'implication de [REDACTED] proposée par le SdE, ainsi que leur remarque que dans d'autres projets similaires, un(e) juriste avait été associé(e) aux travaux⁴²⁹. Ces préoccupations ont été communiquées au SdE une première, puis une deuxième fois par le SNP, qui a demandé que son intervention soit communiquée aux autres membres du GT. Sur la base des pièces, il apparaît que la thématique a été évoquée de manière générale en séance du GT, sans toutefois que les suggestions expressément formulées par le SNP soient discutées de manière approfondie⁴³⁰.

Dans la communication qui a eu lieu d'abord entre le SdE et le SNP, puis entre le SdE et le reste du GT, les préoccupations exprimées par le SNP ont été écartées au motif que [REDACTED] **ne serait pas intégré au GT proprement dit, ni mandaté directement**, et que si nécessaire, **le GT mandaterait les bureaux recommandés par [REDACTED]** :

- Voir p.ex. l'e-mail de [REDACTED] du 8 septembre 2015 à [REDACTED], où [REDACTED] figure en copie : « So sollten wir keinen Zielkonflikt mit Greenwatt oder anderen Promotoren kriegen, da sie nicht in die Arbeitsgruppe integriert sind »⁴³¹ ;
- Voir aussi l'e-mail de [REDACTED] du 24 septembre 2015 au GT : « [REDACTED] / [REDACTED] wird nicht Mitglied des Teams werden. Wir werden sie in einem ersten Teil am Donnerstag 1.10.15. über ihre Projekte und externe Büros befragen. Danach werden wir direkt mit diesen Büros in Kontakt treten und ihnen falls erforderlich ein Mandat geben, damit wir die Informationen direkt von ihnen erhalten. Falls wir zu

⁴²⁹ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du vendredi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Correspondance, p. 54 s). Voir aussi: courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du lundi 14 septembre 2015, 08:44 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 24).

⁴³⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴³¹ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

einem späteren Zeitpunkt wieder Infos von [REDACTED] / [REDACTED] brauchen, werden wir genau gleich vorgehen. »⁴³²

Il en va de même pour le Conseil d'Etat qui, dans ses réponses à différents instruments parlementaires, répète « qu'aucun mandat n'a été attribué à la société Groupe E Greenwatt SA, ni à aucune autre entité, pour la réalisation des parcs éoliens dans le canton »⁴³³.

Si le GT n'a finalement pas intégré [REDACTED] comme observateur, ses membres ont reçu, lors de la deuxième séance du GT, un de ces représentants, Monsieur [REDACTED]. La présentation annexée et les propos repris au PV montrent que [REDACTED] a **solidement recommandé des bureaux d'études, dont ennova SA.**

Le **choix d'ennova SA** a été justifié ultérieurement dans une note rédigée par [REDACTED], lequel indique que « [p]our le GT, il était important qu'il puisse d'une part être accompagné de **mandataires neutres** disposant de compétences avérées dans leurs domaines respectifs, et disposés à fournir un travail soutenu durant plus d'une année. D'autre part, le GT avait besoin des services d'un spécialiste/expert ayant une vision large sur l'ensemble des travaux à réaliser et doté d'une grande compétence à planifier un parc éolien »⁴³⁴. Cependant, **aucun élément figurant dans les PV des séances du GT ou dans d'autres documents du dossier de l'époque** ne permet d'indiquer qu'avant toute attribution de mandat, il y ait eu une **discussion concernant les critères que devrait satisfaire le mandataire externe** qui accompagnerait les travaux du GT. En outre, les pièces du dossier **ne permettent pas d'identifier**, à travers des mesures concrètes, une **démarche de due diligence** menée par le GT ou par le SdE pour s'assurer au préalable de l'indépendance de ces bureaux d'études, et spécialement d'ennova SA.

Cela étant, les réponses du Conseil d'Etat à divers instruments parlementaires font référence, dans le cadre du contrat de mandat d'ennova SA, à la **clause de confidentialité** (mesure prise par l'administration) ainsi qu'à la **déontologie des mandataires** (mesure relevant du

⁴³² Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED], M. [REDACTED], M. [REDACTED], M. [REDACTED], Mme [REDACTED], M. [REDACTED], Mme [REDACTED] et M. [REDACTED] du jeudi 24 septembre 2015, 11:25 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 22).

⁴³³ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-160, Parcs éoliens : impartialité des études et mesures du vent mise en cause, 28 juin 2021, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-160_Parcs_oliens_V01). Voir aussi : « Le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler que le PDCant n'attribue aucun mandat à la société Groupe E Greenwatt, ni d'ailleurs à aucune autre organisation, pour la réalisation de parcs éoliens en lien avec les périmètres qui y sont définis. » Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-186, Energie éolienne dans le canton de Fribourg après avoir laissé l'initiative aux communes, 14 septembre 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-186_Windenergie_Kanton_Freiburg_V01).

⁴³⁴ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

mandataire lui-même). A titre d'exemples, il convient de citer les extraits suivants de prises de position du Conseil d'Etat. Ces extraits mentionnent des mesures qui, selon le Conseil d'Etat, ont permis à l'administration publique de s'assurer de l'indépendance d'Ennova SA (les passages en gras sont mis en évidence par les autrices du présent rapport) :

- Réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-115 : « La société Ennova œuvre en tant que bureau d'études depuis 2014. A ce titre, il convient de souligner qu'en Suisse il n'existe que quelques bureaux qui ont suffisamment d'expérience et d'expertise dans le domaine de l'éolien et capables de répondre aux attentes du GT dans le cadre de la planification éolienne fribourgeoise. Le mandataire choisi devait également avoir la capacité de mettre à disposition du GT aussi bien une personne ayant suffisamment d'expérience qu'une personne qui soit disponible durant toute la durée du mandat. **D'une part, avant de confier le mandat d'expertise et d'accompagnement du GT, le SdE s'est assuré de l'indépendance de la société Ennova, à savoir qu'elle n'était en l'état pas impliquée dans des projets de développement éoliens cantonaux, tant pour les Services industriels de Genève, que pour Groupe E Greenwatt ou tout autre développeur.** Ledit service a aussi été tenu informé qu'à fin 2015 la société Ennova terminait une campagne de mesures des vents sur le territoire de la commune du Châtelard, et que le matériel utilisé devait encore être démonté, tenant compte des conditions météorologiques. **D'autre part, le contrat passé entre le SdE et la société Ennova spécifiait explicitement que : 'Le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail. La propriété intellectuelle de l'entier des documents produits et des résultats obtenus reste au SdE.'** »⁴³⁵
- Réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-475 : « Concernant les mandataires, **ceux-ci ont clairement un devoir de déontologie et se doivent toujours de respecter les règles de confidentialité en relation avec leurs mandats.** S'agissant spécifiquement du bureau d'études Ennova SA, celui-ci était libre de tout mandat et tout engagement dans le canton au moment où son mandat pour le PDCant a débuté, à l'exception d'un ultime mandat qui prenait fin sur la commune du Châtelard avec le démontage d'un mât de mesures, comme cela a déjà été communiqué. »⁴³⁶
- Ibid : « **Quant à la question de savoir si le fait d'avoir mandaté un bureau dont l'actionariat est en main d'une société ayant des relations avec un développeur**

⁴³⁵ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴³⁶ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

actif dans le canton, et/ou que ce même bureau soit mandaté par ce développeur pour des études hors du canton, présenterait un éventuel conflit d'intérêt, le Conseil d'Etat renvoie également à sa réponse à la question 2021-CE-115 des députées Solange Berset et Antoinette de Weck, ainsi qu'à sa réponse de la question précédente. Celles-ci rappellent en effet la nécessité, pour les services de l'Etat, de pouvoir s'entourer de spécialistes. **Elles relèvent aussi que le cadre des études a été très précisément fixé, qu'il revient auxdits services de vérifier en détails les analyses effectuées, que les études ont été rendues publiques et, finalement que tous les bureaux mandatés ont devoir de déontologie et doivent respecter les règles de confidentialité en relation avec leurs mandats.** »⁴³⁷

Les éléments pointés dans les extraits précités mettent certes en lumière les mesures prises. **Celles-ci ne suffisent toutefois pas à assurer l'impartialité du mandataire.** Une clause de confidentialité, par exemple, ne permet pas à proprement parler de limiter les conflits d'intérêts et de garantir qu'un mandataire externe agira dans l'intérêt public. Elle vise à éviter que les informations circulent en dehors de la sphère dans laquelle elles sont partagées (la planification territoriale), mais ne garantit pas que le mandataire ne tente pas d'influencer le processus à travers les informations qu'il apporte. Il convient aussi de relever que le second mandat attribué à ennova SA prévoit que la clause de confidentialité sur les informations recueillies durant le mandat peut être levée par l'administration⁴³⁸. Enfin, dans un courrier du 22 octobre 2015 adressé à ennova SA, le SdE précise que « l'entreprise avec laquelle vous êtes en contact, [REDACTED], fait également partie des interlocuteurs du canton. **Elle est donc informée de l'avancée des travaux** »⁴³⁹ (nous mettons en évidence).

En outre, les réponses du CE montrent un **choix délibéré de travailler avec une organisation qui avait une expertise et des informations passées dans le domaine du développement éolien.** Le Conseil d'Etat indique que l'administration publique « s'est assuré[e] de l'indépendance de la société Ennova »⁴⁴⁰. Ici encore, **aucune pièce ne permet d'établir qu'une réflexion approfondie ait été menée sur des mesures organisationnelles permettant d'assurer une étanchéité d'informations** entre les activités d'expertise et les potentielles autres activités de l'entreprise. De plus, si le Conseil d'Etat souligne que les mandataires ont un « devoir de déontologie », il n'en précise ni la nature, ni l'ancrage juridique/contractuel.

⁴³⁷ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴³⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 2 : « Le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail, sans autorisation préalable du mandant. »

⁴³⁹ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17.

⁴⁴⁰ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

Ultérieurement, [REDACTED] a indiqué que « **les spécialistes dans ce domaine ne sont pas légion en Suisse** principalement en raison du peu d'éoliennes implantées. De plus, certains d'entre eux étaient impliqués dans les projets en cours dans le canton. C'est pourquoi, dans un premier temps, le SdE a approché [REDACTED] pour connaître l'intérêt du bureau à poursuivre les études menées jusqu'en 2014 »⁴⁴¹. Celui-ci aurait décliné au motif qu'il estimait qu'il fallait une connaissance précise de canton, ainsi que faute de disponibilité⁴⁴². Le SdE aurait donc poursuivi son travail de prospection en « [prenant] des renseignements auprès d'autres cantons, de la Confédération et de l'association Suisse Eole »⁴⁴³. Le directeur du SdE mentionne, dans sa note rédigée ultérieurement, **plusieurs autres bureaux d'études** et explique ensuite le choix de mandater ennova SA de la manière suivante : « Parmi les bureaux qui ressortaient et avec lesquels le SdE a pris contacts, certains auraient encore dû s'associer avec un spécialiste s'agissant notamment des analyses de mesures de vents (par ex. [REDACTED]), d'autres étaient encore actifs dans le canton (par ex. [REDACTED] qui travaillait pour [REDACTED], [REDACTED] pour [REDACTED], ou encore [REDACTED] qui était aussi un développeur). Il ressortait finalement les bureaux [REDACTED], qui a décliné, et Ennova. »⁴⁴⁴ Selon [REDACTED], **tous ces bureaux ont donc été écartés, sauf ennova SA, qui était liée [REDACTED] et qui apparaissait alors comme la candidate idéale**⁴⁴⁵. Toutefois, **sur la base des pièces, la décision de mandater ennova SA ne paraît pas avoir fait l'objet de discussions approfondies au sein du GT.**

Enfin, concernant les **autres bureaux qui ont travaillé sous la coordination d'ennova SA**, il faut rappeler que ceux-ci sont également explicitement cités lors de la présentation de [REDACTED] devant le GT, laquelle indique que « [REDACTED] est tout-à-fait d'accord de mettre à disposition toutes ses études, ses données brutes, son expertise et/ou ses relations avec les communes concernées », mais que « [p]our des raisons de confidentialité et de risques économiques, [REDACTED] souhaiterait que vous mandatiez les mêmes mandataires

⁴⁴¹ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴² Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴³ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁴ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁵ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

que nous »⁴⁴⁶. En outre, pour ce qui est de ces autres mandataires externes (██████████, ██████████, ██████████), la note rédigée par le chef du SdE précise que « la donne était très claire pour les membres directement concernés GT, d'autant que les montants à engager pour les études encore à réaliser avaient été évaluées à quelques dizaine de milliers de francs »⁴⁴⁷, et décrit ces autres mandataires comme étant des bureaux connus de l'administration⁴⁴⁸. Eu égard aux pièces et aux éléments indiqués par le directeur du SdE, le choix des autres mandataires n'a pas plus donné lieu à discussion au sein du GT, d'autant plus que ces bureaux étaient connus de l'administration.

Cela étant, à la différence des autres bureaux, ennova SA joue un rôle clé, puisqu'elle assure une activité de coordination de l'ensemble des autres mandataires.

Au vu de ces éléments, une attitude de prudence aurait dû être adoptée et conduire à opérer a priori une analyse des risques liés aux activités ambivalentes d'ennova SA, ainsi qu'à une discussion approfondie au sein du GT et en accord avec la hiérarchie du SdE.

En effet, la simple comparaison de plusieurs éléments permet de révéler la dissonance entre ce que l'entreprise dit faire et ce qu'elle peut faire.

Ainsi, d'un côté, ennova SA a ultérieurement affirmé qu'elle avait réorienté ses activités depuis 2014. Ainsi, l'entreprise, dans un e-mail du 5 septembre 2022 adressé au Grand Conseil, indique dans l'historique qui figure en pièce-jointe que « Depuis la reprise en 2014 du 100% des actions de la société ennova par les SIG, ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens, hormis sur la commune du Châtelard où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures. »⁴⁴⁹ Par ailleurs, « Contrairement à ce que laisse [sic] entendre les opposants à l'éolien, ennova ne pouvait exercer strictement aucune influence pouvant conduire à des résultats à son bénéfice, à celui du SIG ou à celui de tiers. (Et même si ennova avait pu exercer une quelconque influence, la société n'aurait eu strictement aucun intérêt à le faire. »⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Annexe du procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 296).

⁴⁴⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 s (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. ██████████ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

⁴⁵⁰ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 2, pièce-jointe dans un courriel de M. ██████████ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du

D'un autre côté, les statuts d'ennova SA de 2012⁴⁵¹ indiquent que la société poursuit les buts suivants :

- « Identification, analyse, planification, encouragement, développement, gestion de projets et exploitation d'installations de production d'énergies renouvelables, en ce qui concerne tous les aspects techniques et administratifs;
- recherche, développement et structuration de possibilités d'investissement en faveur d'investisseurs privés ou institutionnels, dans le domaine de la production d'énergies renouvelables;
- acheter et vendre des sociétés ou des projets se rapportant à l'utilisation d'énergies renouvelables;⁴⁵²
- activer des crédits pour y parvenir;
- dans le but de promouvoir l'efficacité énergétique – en particulier dans le domaine de la construction, de la production et de l'utilisation d'énergies renouvelables – rédiger des expertises, assumer la direction de projets, organiser et diriger des activités de formation et d'information;
- construction d'installations pour la production d'énergies renouvelables »⁴⁵³.

Enfin, le **site internet d'ennova SA (état au 9 octobre 2023)** indique encore que l'entreprise se définit simplement comme une « entreprise spécialisée dans le développement de projets éoliens en Suisse » et indique que, « [d]étenue à 100% par les SIG depuis mai 2014, ennova observe une attitude fidèle à leurs principes et orientations »⁴⁵⁴. A cet égard, elle fait également état des projets éoliens en cours de développement ainsi que des anciens mandats réalisés par la société dans les cantons de Berne, Neuchâtel, Fribourg, Tessin, Lucerne et Argovie⁴⁵⁵.

Il ressort de ce qui précède que si, au regard de ses activités dans le canton de Fribourg, ennova SA a pu être perçue comme une « société (...) [qui] œuvrait en tant que bureau

lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

⁴⁵¹ A la date de la finalisation de la présente étude, soit en octobre 2023, cette version n'était plus formellement en vigueur, quoique le but statutaire d'ennova SA indiqué dans la nouvelle version du 24 février 2017 est pratiquement identique.

⁴⁵² Signalons ici qu'en 2017, les statuts ont été légèrement modifiés. L'entreprise peut ainsi dorénavant « Acheter, prendre des participations, créer et vendre des sociétés ou des projets se rapport à l'utilisation d'énergies renouvelables » (nous mettons en évidence).

⁴⁵³ Art. 2 Statuts de ennova SA du 1^{er} juin 2012, <https://hrc.ne.ch/hrcintapp/rdfisFile?id=735995300000064531012>.

⁴⁵⁴ Site d'Ennova SA, Accueil, [ennova SA | Développement de projets éoliens | Fribourg](#), consulté le 5 septembre 2023.

⁴⁵⁵ Site d'Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, <https://www.ennova.ch/prestationsetreferencs>, consulté le 6 septembre 2023.

d'études depuis 2014 » (selon la formulation utilisée par le Conseil d'Etat)⁴⁵⁶, la consultation de ses statuts enregistrés au registre du commerce et de son site internet auraient montré qu'**ennova SA est instituée pour des activités qui vont au-delà de la simple réalisation d'études sur le potentiel éolienne**⁴⁵⁷.

b. Au stade de l'exécution des mandats

Le **Conseil d'Etat**, dans ses réponses à divers instruments parlementaires, a **souligné l'influence limitée d'ennova SA** et le fait que c'était bien le GT qui pilotait le processus (les passages figurant en gras sont mis en évidence par les autrices du présent rapport) :

- Ainsi, dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, le Conseil d'Etat explique que « si la société Ennova avait certes un rôle important dans ce dossier, **celui-ci n'était de loin pas déterminant**. En effet, tous les membres du GT ont été très impliqués dans les études réalisées par les mandataires, et c'est finalement lui qui a validé tous les documents et chaque étape de la planification éolienne jusqu'à son inscription dans le PDCant. »⁴⁵⁸
- De même, dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, le Conseil d'Etat insiste sur le fait que « la responsabilité des travaux entrepris revient toujours à l'Etat et à ses services, qui ont le devoir de les vérifier en détails, selon leurs domaines de compétences. **Les entreprises mandatées n'interviennent nullement dans le processus de vérification**. Dès lors, les critères ayant été clairement définis par la Confédération dans sa Conception éolienne suisse et repris par le GT pour l'attribution du mandat, **les mandataires n'avaient pas latitude pour exercer une quelconque influence les avantageant ou avantageant une entreprise tierce**. A noter également que toutes les études ont été rendues publiques pratiquement dès leur achèvement, et elles n'ont jamais pu être contestées par des éléments tangibles. Par ailleurs, les nombreuses séances d'information, notamment à l'intention des communes, organisées dans plusieurs endroits du canton, lors de la phase de consultation du PDCant, contenaient un volet particulier sur la planification éolienne.

⁴⁵⁶ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴⁵⁷ Voir pourtant la déclaration de [REDACTED] devant la commission de gestion du Grand Conseil, séance du 1^{er} avril 2022 : « à noter qu'ennova est un bureau d'étude, pas un développeur-investisseur comme [REDACTED]. Il n'avait pas d'autres fonctions que celle d'un bureau d'étude. » (Classeur « Document divers », Commission de gestion, Extrait_fr_PV_CFG_01-04-2022, p. 9).

⁴⁵⁸ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

Finalement, il est à noter que les études, le thème éolien et les fiches de projets du PDCant ont été validés par les autorités fédérales. »⁴⁵⁹

Quant au rapport explicatif de 2017, il mentionne que « [p]our l'évaluation de certains critères, **le groupe de travail a confié les travaux à différents mandataires coordonnés à chaque étape par le représentant du service compétent participant au groupe de travail.** Ces mandataires exercent sur le territoire cantonal et en connaissent ainsi parfaitement toutes les spécificités. **Les autres critères ont été déterminés par le groupe de travail.** »⁴⁶⁰

Cela étant, si les études nécessaires à la préparation de la révision du volet éolien ont impliqué un travail régulier et structuré du GT, qui rassemblait les différents services de l'Etat, il n'en reste pas moins que les pièces du dossier laissent apparaître qu'**ennova SA** est intervenue à trois niveaux distincts.

Premièrement, **ennova SA** a assumé la **fonction de coordinatrice du processus**. Cela a impliqué la coordination des différents mandataires externes, laquelle s'est notamment traduite dans une correspondance entre **ennova SA** et les autres mandataires ainsi que dans l'envoi des factures de ces mêmes mandataires à **ennova SA**, qui les transférait au SdE.

Deuxièmement, **elle a proposé la formulation des critères d'identification des sites**. Dans ce cadre, l'entreprise a déterminé, ou du moins a pu influencer de manière significative, la méthodologie utilisée en vue de la désignation des sites⁴⁶¹. Au moins certains de ces choix méthodologiques permettent d'orienter le processus de planification. A cet égard, il faut noter que plusieurs **questions d'ordre méthodologique** ont donné lieu à des discussions entre **ennova SA** et les membres du GT⁴⁶². Il convient de citer, à titre d'exemple, l'extrait suivant, tiré d'un e-mail envoyé à Madame [REDACTED] le 8 février 2016 par Monsieur [REDACTED] concernant le site [REDACTED], dans le cadre de débats concernant l'ajout d'un critère touristique, ajout auquel le représentant d'**ennova SA** n'est pas favorable : « Concrètement, [le site d'[REDACTED]] risque de ne pas être si bien classé si on l'évalue avec les critères retenus... »⁴⁶³. En outre, certains choix méthodologiques ont été critiqués par plusieurs organisations dans le cadre de la consultation publique menée en avril

⁴⁵⁹ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴⁶⁰ Voir Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 47 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 51).

⁴⁶¹ Voir le rapport intermédiaire qui contient une grille de synthèse des groupes de critères. La méthodologie est aussi proposée par le mandataire (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 56 s).

⁴⁶² Voir p. ex. Courriel de M. [REDACTED] à M. [REDACTED] du vendredi 18 mars 2016, 15:47 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 86). Voir aussi courriel de M. [REDACTED] (Service des forêts et de la faune) à M. [REDACTED] du jeudi 19 mai 2016, 16:32 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Correspondance, p. 37 s).

⁴⁶³ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du lundi 8 février 2016, 10:14 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 92).

2016 en lien avec l'évaluation des critères (critiques qui se mêlent en partie à des reproches concernant le prétendu manque d'indépendance et d'inclusivité du processus). On peut mentionner, à titre d'exemples, les extraits suivants :

- Extrait de la prise de position du [REDACTED] : « Il faut noter que les critères en question ont peu fait l'objet d'études scientifiques approfondies. Il est dès lors nécessaire, pour chaque site envisagé, une étude très sérieuse soit faite, aussi bien au niveau du milieu naturel que de l'impact des machines sur la faune indigène et/ou de passage. Ces études doivent être menées par des instituts publics d'une neutralité éprouvée et ayant à disposition les instruments techniques et scientifiques adéquats. L'expérience faite au [REDACTED] est particulièrement claire à ce propos. »⁴⁶⁴
- Extrait de la prise de position [REDACTED] : « Il nous n'est [sic] pas clair comment ces critères d'évaluation ont été composés par le SdE du Canton de Fribourg. Nous estimons la mise à disposition du rapport relative indispensable pour une évaluation complète des critères d'évaluation. »⁴⁶⁵
- Plusieurs organisations demandent que certains critères soient considérés comme des critères d'exclusion (ce qui a une influence majeure sur la pesée d'intérêts) ; voir p.ex. la prise de position de [REDACTED]⁴⁶⁶.
- La prise de position de [REDACTED] reproche un « manquement grave » au GT en raison de l'absence de prise en compte des impacts sur l'économie régionale et le tourisme, et dénonce les intérêts privés en cause⁴⁶⁷.
- La prise de position de l'association [REDACTED] relève ce qui suit : « Encore faut-il que le potentiel éolien soit évalué correctement et par un institut neutre. (...) [N]ous trouvons étonnant que des associations environnementales telles que [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] ou autres ne fassent pas partie du groupe de travail. Votre groupe de travail endosse une grande responsabilité dans les études qu'il va mener et dans ses choix de sites. Une plus large participation aurait été intéressante. »⁴⁶⁸

A ce sujet, le GT a certes organisé une **séance d'information publique** qui a eu lieu en avril 2016. Dans ce contexte, à travers une **consultation publique**, il a donné la possibilité à

⁴⁶⁴ [REDACTED], Planification éolienne FR, Evaluation des critères d'évaluation par le [REDACTED], 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [REDACTED], p. 3).

⁴⁶⁵ [REDACTED], Prise de position de [REDACTED] : Evaluation des critères d'évaluation (sites éoliens du plan directeur cantonal), 20 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [REDACTED], p. 13).

⁴⁶⁶ [REDACTED], Prise de position [REDACTED] : Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [REDACTED], p. 6).

⁴⁶⁷ [REDACTED], Prise de position de [REDACTED] : Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [REDACTED], p. 9).

⁴⁶⁸ [REDACTED], Prise de position de [REDACTED] : Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [REDACTED], p. 12).

différents acteurs de prendre position sur les différents critères. Toutefois, **les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier des discussions que le GT aurait menées ensuite, et ce tant concernant la séance elle-même que les retours obtenus par le biais de la consultation.** S'il y a lieu de souligner que le SdE / GT s'est toujours exprimé en faveur d'une approche participative, il demeure néanmoins que les pièces du dossier ne livrent pas suffisamment d'éléments pour conclure que le processus de mise en balance des intérêts (préparé par le GT et effectué ensuite par le Conseil d'Etat) ait été équilibré.

Enfin, troisièmement, ennova SA a été **directement chargée de rédiger les rapports publiés au nom du GT.** C'est elle qui, sur mandat du SdE (2016), a rédigé le rapport explicatif publié en 2017, rapport qui explique la démarche de planification de l'administration publique⁴⁶⁹. Ce rapport place le GT au centre du processus décisionnel et souligne l'objectivité du processus⁴⁷⁰ ainsi que le souci du GT d'agir dans l'intérêt public⁴⁷¹, tandis qu'ennova SA y est présentée comme ayant assumé un simple rôle de coordination⁴⁷². De manière analogue, le Guide de planification des parcs éoliens (2017) mentionne en exergue les mandataires, dont ennova SA, chargée de la « coordination générale », tandis que la « rédaction et conception » du rapport est attribuée à M. [REDACTED], président du groupe de travail⁴⁷³. Les extraits suivants d'un e-mail envoyé par [REDACTED] (ennova SA) au GT le 12 août 2016 au sujet du rapport explicatif suggèrent toutefois une autre démarche⁴⁷⁴ :

- « [Le rapport explicatif] a été rédigé de telle manière à ce que le lecteur comprenne que le GT s'est approprié le processus. Il a été 'écrit' de la main de Monsieur [REDACTED], Président du Groupe de Travail » ;
- « [J]'ai traité les retours de participation des 20 acteurs externes (communes, ONG, associations...) et leur proposition de pondération comme si cela avait été intégré dans les choix du GT... Je dis avoir fait une moyenne des 20 acteurs + 5 services du GT, et

⁴⁶⁹ Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif).

⁴⁷⁰ Voir p.ex. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 60 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 64).

⁴⁷¹ Voir p.ex. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 77 : « Devant le grand nombre de résultats, et parfois la grande amplitude de ces derniers, le groupe de travail a décidé de prendre en compte les résultats des 20 acteurs du territoire au même titre que ceux émis par les 5 services représentés au sein du groupe de travail. Cette démarche transparente a donc eu pour but d'harmoniser l'ensemble des résultats, sans pondération quelconque sur les intérêts de certains acteurs plus que d'autres et ce, pour l'intérêt commun » (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 83).

⁴⁷² Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. III (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 3).

⁴⁷³ Service de l'énergie, Guide de planification des parcs éoliens, mai 2017, p. 3 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, État de Fribourg - SdE - Guide de planification des parcs éoliens).

⁴⁷⁴ Courriel de M. [REDACTED] à notamment M. [REDACTED], Mme [REDACTED], M. [REDACTED], M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du vendredi 12 août 2016, 17:38 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 25).

établi le classement des sites en conséquence... Ce n'est pas totalement faux (mais pas complètement vrai...) puisque les mêmes sites ressortaient distinctement dans la moyenne GT d'une part et des acteurs externes d'autre part, mais dans un ordre un peu différent » ;

- « A la 'justification' du fait que nous sélectionnons 6 sites en définitive, cumulant plus de 280 Gwh/an (175% des objectifs éoliens 2030). Le lecteur attentif pourra alors se poser des questions sur cette justification un peu 'bancale' (...) Si on ne maintient au 160 Gwh/an, seuls les 3 premiers sites seraient nécessaires. Voir donc la justification proposée et la consolider si besoin ».

Dès lors, l'affirmation d'une autonomie limitée des mandataires, dont ennova SA, et d'un pilotage proactif par le GT, ne ressort pas de la lecture des pièces du dossier. S'il est vrai que le GT a validé les rapports et travaux du mandataire, il demeure que c'est avant tout ennova SA, en tant que coordinatrice des mandataires externes et rédactrice des rapports de synthèse, qui a effectué le pilotage des études proprement dit. Du fait de l'étendue de ses missions confiées dans le cadre de l'exécution du mandat et de sa quasi-omniprésence aux séances internes du GT et avec d'autres acteurs, ennova SA disposait d'une marge de manœuvre qui lui permettait d'exercer une influence sur le contenu de la planification.

En résumé, les éléments à disposition des autrices de la présente étude ne permettent pas de conclure que l'administration publique aurait agi proactivement pour éviter des conflits d'intérêts. Les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier l'existence d'un mécanisme formalisé visant à prévenir les conflits d'intérêts de mandataires externes dans le canton de Fribourg, ni des mesures concrètes de *due diligence* ou encore contractuelles que le GT aurait prises dans ce but.

5.2.3. LE DROIT DES MARCHÉS PUBLICS

La réglementation sur les marchés publics aujourd'hui en vigueur prévoit explicitement que dans le cadre de la procédure de passation, l'adjudicateur doit notamment agir de manière transparente, objective et impartiale⁴⁷⁵, prendre des mesures contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption⁴⁷⁶, et veiller à l'égalité de traitement des soumissionnaires dans toutes les phases de la procédure⁴⁷⁷. Ces principes ne figuraient pas dans le droit des marchés publics de 1994 applicable au moment de l'attribution du mandat à ennova SA (conclusion du premier contrat de mandat le 14 janvier 2016 ; sur ce cadre juridique, voir *supra*, 4.2.3) ; toutefois, les collectivités publiques étaient déjà astreintes à respecter les principes généraux de non-discrimination et d'égalité dans la

⁴⁷⁵ Art. 11 lit. a LMP.

⁴⁷⁶ Art. 11 lit. b LMP.

⁴⁷⁷ Art. 11 lit. c LMP.

concurrence⁴⁷⁸. Elles étaient **tenues de respecter les règles de procédure d'adjudication, et tout particulièrement en matière de détermination de la valeur du marché.**

Dans le cadre du processus de révision du volet éolien du plan directeur cantonal, l'administration a eu recours à divers mandataires qui ont assumé différentes tâches⁴⁷⁹. Parmi ces acteurs, ennova SA a été mandatée à deux reprises par le SdE, et son premier contrat de mandat, conclu en 2016, a donné lieu à un avenant, lequel a été dépassé à deux reprises (*supra*, 3.2.2). Pour rappel, l'adjudication d'un contrat en procédure de gré à gré est légale si la valeur du marché est inférieure au seuil de 150'000 CHF hors TVA (voir *supra*, 4.2.3).

En l'occurrence, **les pièces du dossier permettent d'identifier différents arguments sur la base desquels l'administration publique justifie son choix d'opter pour une procédure de gré à gré**, à savoir une action publique à l'avant-garde dans le domaine de l'éolien (la Confédération n'avait pas encore adopté sa conception éolienne) et une pression à agir vite, le fait que le candidat « idéal » pour ce mandat, [REDACTED], qui avait travaillé antérieurement avec l'administration, ne souhaitait et ne pouvait pas réaliser un nouveau mandat⁴⁸⁰ et, enfin, le besoin de travailler avec des personnes qui connaissaient le terrain⁴⁸¹.

Tous ces arguments ont toutefois été formulés après l'attribution – et même l'exécution – des contrats de mandat attribués à ennova SA. **Les pièces du dossier et notamment les PV du GT, lequel avait évoqué en début de processus la question des marchés publics, ne permettent pas de documenter qu'une telle analyse ait été opérée préalablement à l'octroi des mandats.**

En lien avec la **décision d'opter pour une procédure de gré à gré**, il convient également de mentionner les éléments suivants (les passages en gras sont mis en évidence par les autrices de ce rapport) :

- Dans une présentation faite par [REDACTED] (Conseiller d'Etat à la tête de la DEEF), [REDACTED] (chef du SdE) et [REDACTED] (cheffe du SeCA) à la Conférence des

⁴⁷⁸ Art. 27 Cst. ; LMI ; art. 15 al. 1 LMP (1994).

⁴⁷⁹ Les prestataires et types d'activités sont les suivants : [REDACTED] (analyse, coordination, rédaction), [REDACTED] (analyse), [REDACTED] (analyse), [REDACTED] (analyse), [REDACTED] (analyse), [REDACTED] (analyse), [REDACTED] (soutien administratif), [REDACTED] (rédaction), [REDACTED] (communication), [REDACTED] (communication). Sous réserve de [REDACTED], toutes les prestations exécutées ont donné lieu à rémunération.

⁴⁸⁰ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸¹ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit) ; DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, slide 38 (Classeur « Document divers », Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec_backup).

préfets le 14 juillet 2022⁴⁸², les « slides en back up » mentionnent que dans le cadre de la révision du volet éolien du plan directeur cantonal, au vu du délai « très court » et de l'ampleur de la tâche de planification, «**[u]ne procédure aux marchés publics pour chaque mandat et chaque étape aurait juste rendue impossible l'atteinte de l'objectif** »⁴⁸³.

- Dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, le Conseil d'Etat a indiqué que « [s]i le canton et les communes devaient, dans l'ensemble de leurs activités, se limiter à n'octroyer des mandats de planification qu'à des bureaux spécialisés n'ayant pas eu d'activités avec des entreprises œuvrant dans le canton ou ne pouvant plus être mandatés à futur par des entreprises allant être actives dans le canton, **plus aucun bureau d'études ne travaillerait pour des collectivités publiques**. Dans ce sens, pour éviter tout éventuel conflit d'intérêts potentiel, **il aurait fallu se tourner vers un bureau d'études hors de la Suisse, ce qui était juste irréaliste** : manque de connaissances du terrain (territoire, géographie, environnement, nature et paysage, faune, etc.), manque de connaissances des bases juridiques relationnelles et organisationnelles entre la Confédération, les cantons et les communes notamment. »⁴⁸⁴

Dans la note rédigée par [REDACTED], ce dernier indique encore ce qui suit :

- « [L]es bases de la planification n'étaient pas encore définitivement arrêtées au niveau fédéral » et « certains critères cantonaux devai[en]t encore être approuvés par le COPIL du PDCant, et/ou être discutés avec les acteurs fribourgeois concernés par la planification ». Par conséquent, « **il était impossible d'attribuer dès le début du projet un mandat global de spécialiste/expert, ni d'attribuer au départ du projet les autres mandats spécialistes sectoriels**. C'est pourquoi, le projet s'est déroulé par étapes, avec à la fin de chaque étape un point de situation, la description de la suite à réaliser pour l'étape suivante et l'attribution des travaux y relatifs. »⁴⁸⁵
- « Les bureaux [REDACTED] et [REDACTED] **figuraient comme référence en Suisse romande, voire en Suisse, et œuvraient déjà pour le canton (SNP, SEn, SFF), les communes, les organisations environnementales ([REDACTED], [REDACTED], [REDACTED],...)** et les

⁴⁸² DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022 (Classeur « Document divers », Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Préfets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸³ DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, slide 38 (Classeur « Document divers », Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Préfets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸⁴ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴⁸⁵ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 4 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

développeurs. S'agissant du mandat d'urbanisme à [REDACTED], ce bureau effectuait déjà des travaux de planification territoriale pour la DAEC et il tombait sous le sens de le mandater dans le cadre de la planification éolienne, d'autant que **le montant du mandat avait été évalué à quelques milliers de francs.** »⁴⁸⁶

Toutefois, à nouveau, il n'y a **pas de traces de ces éléments dans les PV ou dans d'autres documents**. Par ailleurs, si les différentes considérations susmentionnées expliquent le choix de l'administration publique de procéder sans appel d'offres, **l'urgence temporelle** (sauf celle causée par des événements imprévisibles) et **l'ampleur de la tâche de planification** ne sont toutefois **pas des critères pertinents du point de vue du cadre légal fixé par le droit des marchés publics**. En vertu de ce cadre légal, c'est avant tout la valeur du marché qui est déterminante pour déterminer s'il faut, oui ou non, procéder à un appel d'offres.

Pour rappel, l'art. 9 lit. c aRMP-FR (disposition applicable dans le cas d'espèce) prévoyait les conditions suivantes pour opter pour une procédure de gré à gré :

« Art. 9 Procédure de gré à gré (art. 12 al. 1 lit. c AIMP)

¹ L'adjudicateur peut adjuger un marché directement, sans lancer d'appel d'offres, si l'une des conditions suivantes est remplie :

- a) aucune offre n'est présentée dans le cadre de la procédure ouverte ou sélective ou aucun soumissionnaire ne répond aux critères de qualification ;
- b) toutes les offres présentées dans le cadre de la procédure ouverte ou sélective ont été concertées ou ne satisfont pas aux exigences essentielles de l'appel d'offres ;
- c) un seul soumissionnaire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché ou pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle, et il n'existe pas de solution de rechange adéquate ;
- d) en raison d'événements imprévisibles, l'urgence du marché est telle qu'il est impossible de suivre une procédure ouverte ou sélective ;
- e) des événements imprévisibles font que des prestations supplémentaires sont nécessaires pour exécuter ou compléter un marché de construction adjugé sous le régime de la libre concurrence, le fait de séparer ces prestations du marché initial pour des motifs techniques ou économiques entraînant pour l'adjudicateur des difficultés importantes.

La valeur des prestations supplémentaires ne doit pas dépasser la moitié de la valeur du marché initial ;

f) les prestations destinées à remplacer, à compléter ou à accroître des prestations déjà fournies doivent être achetées auprès du soumissionnaire initial, étant donné

⁴⁸⁶ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 s (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

que l'interchangeabilité avec du matériel ou des services existants ne peut être garantie que de cette façon ;

g) l'adjudicateur achète des biens nouveaux (prototypes) ou des services d'un nouveau genre qui ont été produits ou mis au point à sa demande dans le cadre d'un marché de recherche, d'expérimentation, d'étude ou de développement original ;

h) l'adjudicateur adjuge un nouveau marché de construction lié à un marché de base similaire adjugé selon la procédure ouverte ou sélective.

Il a mentionné dans l'appel d'offres relatif au projet de base qu'il est possible de recourir à la procédure de gré à gré pour de tels marchés ;

i) l'adjudicateur achète des biens sur un marché de produits de base ;

j) l'adjudicateur peut acheter des biens à un prix nettement inférieur aux prix usuels à la faveur d'une offre avantageuse limitée dans le temps (notamment dans le cas de liquidations). (...) »

Il convient aussi de rappeler qu'en vertu de l'aAIMP, la valeur seuil permettant de recourir à la procédure de gré à gré était fixée à 150'000 CHF hors TVA (*supra*, 4.2.3).

Concernant la **détermination de la valeur du marché**, le décompte des factures transmises par ennova SA au GT montre que les montants payés dans le cadre du processus de révision du volet éolien du plan directeur cantonal étaient en dessous de la valeur seuil de 150'000 CHF hors TVA, permettant ainsi d'opter pour une procédure de gré à gré, soit sans procéder préalablement à un appel d'offres. En effet, dans le cas d'ennova SA, le montant total facturé s'élève, pour la période allant de janvier 2015 à mai 2017 (c'est-à-dire sans les frais de consultations), à 117'879,00 CHF HT.

Toutefois, comme mentionné plus haut (*supra*, 4.2.3), la valeur du marché est une question plus complexe qui ne peut pas être déterminée uniquement sur la base de la facturation finale par un acteur donné. **Il revient au pouvoir adjudicateur d'estimer au préalable la valeur du marché dans son ensemble.** Dans ce cadre, l'adjudicateur doit être de bonne foi. Il ne peut scinder l'acquisition en plusieurs lots dans le but d'é luder les dispositions légales. Par ailleurs, la scission en lots distincts n'est admise que si les prestations peuvent être clairement distinguées les unes des autres.

In casu, et comme mentionné précédemment (*supra*, 3.2.2.d. ; voir aussi *supra*, 4.2.3), les **différentes prestations effectuées par les différents mandataires externes (ennova SA, [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]) ainsi que les prestations liées aux consultations revêtaient un lien de connexité tel qu'elles constituaient en réalité un même marché.** A cet égard, en assurant une activité de coordination, ennova SA a également joué le rôle de relais dans les facturations adressées au SdE par d'autres bureaux d'études, lesquels étaient également les bureaux d'études recommandés par [REDACTED]. Cette pratique renforce l'idée d'un connexité entre ces mandataires, d'autant plus que sur la base des pièces du dossier, les

autres mandataires externes impliqués dans le processus d'élaboration du volet éolien n'ont pas procédé de la même manière pour adresser leur facturation au SdE.

Par conséquent, **la valeur totale du marché est plus élevée que les montants facturés pour les prestations d'ennova SA**. Si l'on prend en compte la sous-traitance des mandats d'ennova SA à d'autres bureaux spécialisés ainsi que les prestations liées aux consultations, le mandat attribué par le SdE à ennova SA dépasse le seuil applicable de 150'000 CHF hors HTVA, raison pour laquelle **il aurait fallu procéder à un appel d'offres**. En effet, la valeur totale du marché s'élève ainsi à 190'109,50 CHF HT.

Dans ce contexte, il faut certes tenir compte de la **difficulté d'estimer la valeur d'un marché à l'avance**. Le dépassement des seuils n'est en effet pas toujours prévisible. A cet égard, la note rédigée par le chef du SdE en 2023 précise que les différents marchés avaient été évalués à quelques milliers de francs⁴⁸⁷ : « S'agissant des spécialistes environnementaux, la donne était très claire pour les membres directement concernés GT, **d'autant que les montants à engager pour les études encore à réaliser avaient été évaluées [sic] à quelques dizaine de milliers de francs** » (nous mettons en évidence). Cependant, une telle affirmation est surprenante dès lors que l'administration disposait déjà d'un point de repère, soit le montant payé à [REDACTED] (*supra*, 3.2.2.a.), c'est-à-dire 99'725,00 CHF⁴⁸⁸.

Comme mentionné plus haut, **les pièces du dossier ne permettent pas d'établir que la question des marchés publics ait été étudiée de manière approfondie par le GT**. Pourtant, par courrier du 22 octobre 2015, le SdE, en réponse à un courrier d'ennova SA, annonce à celle-ci que « [d]es études d'une portée plus large devront également être réalisées (**étude cantonale sur la sécurité intérieure et établissement de critères d'exclusion pertinents dans le plan directeur cantonal ou soutien lors du traitement des demandes en cours, étude cantonale avifaune / chauve-souris et intégration des résultats dans le plan directeur cantonal ou soutien lors des demandes en cours**) » (nous mettons en évidence). Le SdE ajoute que « c'est à ce stade de la démarche que les différents acteurs concernés par le sujet, dont ennova énergies renouvelables et notamment également les milieux de la protection de l'environnement, paysage et de la faune, ainsi que les communes et les promoteurs, seront contactés et impliqués probablement dans la première partie de l'année 2016 »⁴⁸⁹.

⁴⁸⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 1-Newenergyscout, p. 1.

⁴⁸⁹ Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

5.3. RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES

Cette sous-section répond aux différentes questions posées dans le postulat. Pour rappel, ces questions sont analysées exclusivement sous l'angle des enjeux de gouvernance et de droit public qu'elles soulèvent (*supra*, 1.).

5.3.1. QUESTION 1 : PROCÉDURE ÉTABLIE PAR LA DEEF POUR EXAMINER L'INDÉPENDANCE D'UN EXPERT EXTERNE

Concernant la première question 1 (« Quelle est la procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe ? Quels sont les critères appliqués ? »), l'étude des pièces du dossier ne permet pas d'identifier une procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe. En revanche, l'analyse juridique a mis en évidence qu'en vertu des principes de bonne administration, l'administration a le devoir d'adopter un comportement prudent, une prudence qui s'impose d'autant plus dans un environnement particulièrement dynamique auquel se mêlent des intérêts économiques et commerciaux. Une modification du cadre légal, et plus précisément de la LOCEA-FR ou, à tout le moins, l'adoption d'une directive concernant les mesures de *due diligence* à prendre dans le cadre de l'engagement de mandataires externes, permettraient une meilleure prévention des conflits d'intérêts. Il convient à ce titre de renvoyer aux bonnes pratiques fédérales et cantonales mentionnées dans ce rapport (*supra*, 4.2.2).

5.3.2. QUESTION 2 : APPLICATION DE CETTE PROCÉDURE DANS LE CAS PRÉSENT

Concernant la question 2 (« Comment cette procédure a-t-elle été appliquée dans le cas présent ? »), la réponse à celle-ci découle de la réponse à la question 1.

5.3.3. QUESTION 3 : DÉMARCHES ACCOMPLIES AUPRÈS DE TIERS

Concernant la question 3 (« Quelles démarches ont été accomplies auprès de tiers pour savoir si ennova était vraiment libre de tout mandat auprès de développeurs éoliens ? »), il convient à nouveau de renvoyer à la réponse apportée à la question 1. Certes, la note interne rédigée par le chef du SdE précise que ce dernier, après avoir approché le bureau [REDACTED], sans succès, « a alors pris des renseignements auprès d'autres cantons, de la Confédération et de l'association Suisse Eole »⁴⁹⁰, avant de finalement se tourner vers ennova SA. Toutefois, les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier des démarches spécifiques que le SdE aurait entreprises dans le cadre de ces demandes de renseignements dans le but de s'assurer de l'impartialité d'ennova SA.

5.3.4. QUESTION 4 : RAPPORT EFFECTUÉ PAR LA SOCIÉTÉ GARRAD HASSAN

⁴⁹⁰ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

Concernant la question 4 (« Pourquoi la DEEF n'a-t-elle pas tenu compte du rapport effectué par la société Garrad Hassan qui juge très sévèrement la manière de travailler d'ennova ? »), les pièces du dossier transmis aux mandataires ne livrent pas d'informations à ce sujet.

Les mandataires ont donc contacté le mandant (à travers [REDACTED], [REDACTED], et [REDACTED], [REDACTED]) par courriel du 18 août 2023 afin d'obtenir de plus amples informations concernant ledit rapport mentionné dans le postulat.

Par courriel du 21 août 2023, [REDACTED] a répondu aux mandataires que l'État de Fribourg « ne dispos[ait] pas dudit document » et « ne [savait] également pas qu'elle organisation l'a commandité (peut-être [REDACTED] ou l'État de Genève). Toutefois, si vous le souhaitez, nous pouvons volontiers procéder à quelques recherches auprès [REDACTED] ou/et de l'État de Genève afin de voir si une de ces organisations peut nous/vous la mettre à disposition. » Les mandataires ont accepté cette proposition.

Par la suite, par courriel du 5 septembre 2023, M. [REDACTED] a transmis aux mandataires un document PDF de 16 pages intitulé « Rapport GH du 04 octobre 2013 – note technique modèle financier – 120238-FRPR-T-01-B.pdf ». Il ressort de l'échange de courriels transféré aux mandataires par M. [REDACTED] que ce document a été obtenu par l'intermédiaire [REDACTED]. Le courriel transféré par M. [REDACTED] aux mandataires a été rédigé par M. [REDACTED] (également directeur d'ennova SA) au nom [REDACTED] (avec copie à [REDACTED]). Le contenu du courriel de [REDACTED], transféré ensuite aux mandataires par M. [REDACTED], est le suivant :

« Bonjour Messieurs,

Nous avons obtenu ce jour l'autorisation de DNV (www.dnv.com/) -société qui a intégré Garrad Hassan- pour vous transmettre le rapport d'octobre 2013 (ci-joint).

En synthèse, ce rapport mentionne deux brèves conclusions concernant les CAPEX et OPEX des projets éoliens développés 'à l'époque' par ennova :

Cette étude analyse les 18 projets éoliens développés à cette époque par la société ennova (voir page 4), au sein de laquelle SIG était minoritaire (20%).

Sur ces 18 projets :

- 7 sont dans le canton du Jura
- 4 sont dans le canton de Vaud
- 3 sont dans le canton de Berne
- 1 projet pour chacun des cantons suivants : Argovie, Neuchâtel et Soleure
- 1 pour le canton de Fribourg : « [REDACTED] » qui représente une seule des nombreuses communes (10) du grand périmètre nommé dans la planification

cantonale actuelle « [REDACTED] », lequel est un des sept périmètres inscrits au plan directeur cantonal

Pour ce dernier projet (indiqué dans l'historique d'ennova que je vous ai envoyé) :

Nous rappelons que, hormis sur la commune [REDACTED] où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures, depuis la reprise à la mi-2014 du 100% des actions de la société ennova par [REDACTED], ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de Fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens. Ennova a œuvré, dès janvier 2016, en qualité de bureau spécialisé sous mandat de l'Etat de Fribourg dans le cadre de l'élaboration du thème éolien du plan directeur.

Nous rappelons également, que dans le cadre du mandat octroyé par l'Etat de Fribourg à ennova, [REDACTED] ont fourni, à bien plaisir, les données de vent du site de [REDACTED]. Cet unique projet éolien de [REDACTED] dans le canton de Fribourg a été retiré de la planification cantonale principalement parce que les conditions de vent du site ne sont pas favorables et qu'il existe un potentiel conflit élevé avec les oiseaux migrateurs.

Nous nous tenons entièrement à disposition du Service de l'énergie et de l'IDEHAP pour toutes questions ou précisions.

Cordialement,

[REDACTED]

Responsable Développement éolien – Directeur ennova SA (...) [REDACTED] »

Dans son rapport (« Financial model technical input review »⁴⁹¹), la société Garrad Hassan résume ses observations de la manière suivante :

a) Pour ce qui est des CAPEX (capital expenditures), le rapport relève ce qui suit :

« Main conclusions are as follow:

- WTG Capex should be updated to rematch with Repower indicative offer for 3.2M114 93 and 123 m hub height.
- BoP Capex assumptions are built upon preliminary actual offers made for the most advanced WFs and reasonable in-house modelling tools. However, BoP

⁴⁹¹ Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 1.

Capex are deemed slightly conservative and **better prices may be obtained in the future through bidder competitions.**

- Mitigations measures budget should be included in the SIG FM.
- **Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable.** Again, in Europe, construction management is undertaken by third party for EUR75,000 and EUR150,000 per WF. »⁴⁹² (nous mettons en évidence)

Concernant le premier point mis en évidence ci-dessus (« better prices may be obtained in the future through bidder competitions »), cette remarque suggère seulement que de meilleurs prix pourraient être obtenus par un appel d'offres, et non un manquement grave de la part d'ennova SA.

Concernant le second point mis en évidence ci-dessus (« Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable CHF 130,000/MW »), Garrad Hassan note que « [t]his is at the very high end of our expectations and GLGH understands that this is a typo. In Europe mature markets, construction monitoring is undertaken by third party company for a cost of between EUR75,000 and EUR150,000 »⁴⁹³. Le rapport relève donc qu'il s'agit sans doute d'une erreur, et non d'un manquement grave de la part d'ennova SA.

b) Pour ce qui est des OPEX (operating expenditures), le rapport relève ce qui suit :

« Main conclusions are as follow:

- WTG O&M cost should increase over the WF timeline as per the recommendation given in 6.3.1
- Although minor, budget should be included for civil BoP maintenance »⁴⁹⁴

Sur ce point, le rapport relève donc que l'estimation d'ennova SA devrait être revue à la hausse.

Sur la base de ce qui précède, ce document recommande certes que des correctifs soient apportés aux estimations effectuées par ennova SA. Cependant, il ne paraît pas identifier des manquements graves de la part d'ennova SA qui auraient dû alerter l'administration publique fribourgeoise (laquelle, d'après le chef du SdE, n'a jamais eu connaissance de ce document avant qu'il soit transmis à l'État de Fribourg sur demande des autrices du présent rapport).

Il convient cependant de souligner que le document transmis aux autrices de ce rapport est avant tout de nature technique, comme le suggère d'ailleurs son titre (« Financial model

⁴⁹² Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 13.

⁴⁹³ Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 13.

⁴⁹⁴ Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 16.

technical input review »). Eu égard à leur champ d'expertise et au fait que la présente étude se limite aux aspects de gouvernance et de droit public (*supra*, 1.), les autrices de ce rapport ne peuvent donc s'exprimer sur ce contenu technique.

5.3.5. QUESTION 5 : MARCHÉS PUBLICS

Concernant la question 5 (« Est-ce que ce mandat n'était pas soumis aux règles de l'attribution de marchés publics vu les montants totaux payés à l'ensemble des mandataires chargés du volet éolien du PDCant ? »), il ressort de la présente étude que le mandat attribué à ennova SA aurait dû être soumis à un appel d'offres et non être attribué en procédure de gré à gré. En effet, l'étude des pièces montre un lien de connexité entre les prestations de la société ennova SA et celles des autres mandataires externes (██████████, ██████████, ██████████) dans le cadre de l'élaboration du volet éolien. L'ensemble de ces prestations s'élève à une valeur de 190'109,50 CHF HT, c'est-à-dire au-dessus du seuil de 150'000 CHF hors TVA permettant de recourir à la procédure de gré à gré.

5.3.6. QUESTION 6 : INDÉPENDANCE DE LA DEEF FACE À GROUPE E

Concernant la question 6 (« Quelle est l'indépendance de la DEEF face à Groupe E étant donné que cette société a alimenté le Fonds de l'énergie, fonds qui a, semble-t-il, servi à payer les mandataires du volet éolien, dont ennova ? Quels sont les critères pour l'utilisation de ce fonds ? »), les pièces du dossier ne livrent pas d'informations à ce sujet.

Les mandataires ont donc contacté le mandant (à travers le Secrétaire général de la DEEF, ██████████, et le chef du SdE, ██████████) par courriel du 18 août 2023 afin d'obtenir de plus amples informations sur ce fonds.

Par courriel du 21 août 2023, M. ██████████ a transmis aux mandataires les précisions suivantes :

« Le Fonds est réglé par la loi du 12 mai 2011 instituant un Fonds cantonal de l'énergie https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/770.4/versions/5395

L'Administration des finances gère le Fonds.

Le Service de l'énergie est en charge de la gestion administrative et du contrôle des engagements pris. Il fait régulièrement rapport sur la situation du fonds à l'AFin.

Le Fonds et sa comptabilité sont contrôlés une fois par année par l'Inspection des finances. Un rapport est systématiquement établi et intégré au bilan de l'Etat.

L'engagement des moyens financiers provenant du Fonds découle principalement de l'application de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/770.1/art/11 et de son règlement

d'application [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts of law/770.1](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts%20of%20law/770.1), ainsi que de décisions émanant du Conseil d'Etat, voir exceptionnellement de la DEEF.

Il est alimenté principalement par le budget de l'Etat, et par les contributions globales de la Confédération pour ce qui concerne le Programme Bâtiments. Durant la période 2012 – 2021, soit durant 10 ans, le Fonds a également été alimenté par la réaffectation, sans attribution particulière, d'un dividende extraordinaire de 3.4 mios de francs par année perçus par l'Etat sur les résultats de Groupe E. »

L'étude de ces dispositions légales⁴⁹⁵ ne permet pas d'identifier des aspects qui contreviendraient aux principes juridiques applicables à l'activité de l'administration (voir *supra*, 4.2.1. et 4.2.2.). En particulier, le cadre légal régissant le fonctionnement du fonds de l'énergie ne permet pas de conclure que Groupe E aurait pu, à travers l'alimentation de ce fonds, exercer une influence propre à remettre en cause l'impartialité de l'administration publique fribourgeoise et plus particulièrement de la DEEF.

⁴⁹⁵ Voir notamment les art. 3 (utilisation des montants disponibles), 4 (alimentation du fonds) et 5 (contrôle des engagements) de la Loi instituant un Fonds cantonal de l'énergie du 12 mai 2011 (RSF 770.4).

6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le présent rapport a permis de cerner une série d'enjeux de gouvernance et juridiques proprement dits. Leur analyse juridique a conduit à constater plusieurs problèmes et dysfonctionnements qu'il convient de **synthétiser**, avant de suggérer quelques **recommandations** à l'attention de l'administration et du Conseil d'Etat.

Pour résumer, le **contexte** dans lequel s'inscrit l'affaire ennova SA/volet éolien est lié à deux politiques publiques : celle de l'énergie et celle de l'aménagement du territoire. Ces deux politiques intéressent aussi les milieux économiques. La politique de l'énergie est en outre particulièrement sensible pour l'Etat, puisqu'elle porte non seulement sur un bien de première nécessité pour nos sociétés contemporaines (l'électricité), mais qu'elle concerne aussi un bien économique dans un contexte de marché libéralisé. L'Etat peut donc y intervenir à un double titre : il fait office de régulateur (par le biais de ses services administratifs compétents chargés de piloter la politique, voire de surveiller sa mise en œuvre), mais peut aussi être partie prenante (par le truchement des entreprises en main publique qui sont actives sur le marché). En outre, sur le plan réglementaire, la mise en place d'une politique publique implique de mobiliser une diversité d'instruments (lois, plans, stratégies, concepts, etc). Ceux-ci contribuent à une démarche d'anticipation et de prospection, laquelle requiert de procéder à une série d'analyses préalables qui peuvent porter sur des questions techniques spécifiques mais qui peut aussi nécessiter un travail de contextualisation et de pesée des intérêts recueillis grâce à un processus de type soit participatif, soit de consultation. Telle était en l'occurrence le cas dans la présente affaire, puisque le SdE avait pour mission de proposer le volet éolien qui devait s'inscrire dans le plan directeur cantonal, lui-même sujet à révision, laquelle était confiée à un autre groupe de travail.

En outre, un **enchevêtrement des intérêts** était prévisible, étant donné les procédures administratives en cours et le fait que des développeurs privés et semi-publics avaient déjà fait des investissements pour prospecter les possibilités de développements économiques dans le domaine d'installations d'éoliennes. En l'espèce, ennova SA se situait bien des deux côtés : du côté des organisations économiques agissant dans un but de développement de l'éolien à des fins économiques, d'une part, et du côté des mandataires externes conseillant les services administratifs chargés de la procédure de planification en vue de permettre ce même développement, d'autre part.

L'analyse a montré que cette situation était **connue de l'administration** (ainsi, dans son courrier du 30 septembre au SdE, ennova SA émet le souhait de « représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du [REDACTED], [REDACTED] et [REDACTED] »⁴⁹⁶). Cependant, l'administration n'a pas procédé à une pesée des intérêts pour déterminer s'il y avait lieu de recourir aux services d'une telle entreprise. Dans l'hypothèse où l'administration ne pouvait pas fonctionner sans l'expertise d'un développeur et de son bureau d'études, elle aurait pu, d'une part, mettre en place des mesures organisationnelles garantissant qu'elle assurait bel et bien le pilotage du GT, spécialement en gardant auprès

⁴⁹⁶ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

d'elle les activités de coordination et en fixant une procédure d'évaluation rigoureuse de la qualité des études. D'autre part, une procédure de participation aurait permis aux différents groupes d'intérêts de présenter leurs points de vue, permettant alors à l'administration, dans son activité de pilotage effectif, de procéder à l'examen de la pesée des intérêts.

Enfin, sur le plan du **droit des marchés publics**, il ressort du courrier du 22 octobre du SdE à ennova SA que l'administration avait une idée suffisamment claire des tâches à accomplir, lesquelles étaient détaillées dans ce courrier⁴⁹⁷. De même, l'administration devait être consciente du montant qu'une telle mission pouvait impliquer, étant donné le contrat précédemment passé avec [REDACTED]. En outre, il est difficilement soutenable que les différentes prestations confiées aux différents bureaux d'études constituaient des prestations distinctes, eu égard à l'énumération qui en est faite dans le courrier adressé à ennova SA le 22 octobre 2015, au processus de facturation avec ennova SA comme intermédiaire, et à la recommandation directe concernant les différents bureaux faite par le représentant de [REDACTED].

L'étude du cas d'ennova SA permet de mettre en lumière des problèmes organisationnels et de potentielles erreurs de jugement. De manière générale, elle montre une absence d'anticipation des risques. L'administration publique cantonale ne semble pas disposer d'un **processus général de contrôle des conflits d'intérêts**, lequel est devenu indispensable depuis la libéralisation des services publics. Dans le cadre de recours à d'expertises techniques, elle ne dispose pas non plus d'un processus d'évaluation de la qualité. En l'absence de telle procédure, et étant donné l'importance de l'enjeu de la lutte contre le réchauffement climatique et les enjeux économiques dans le domaine de l'énergie, il ne semble pas déraisonnable d'exiger une certaine prudence dans le processus de décision de l'administration lorsqu'elle entend bénéficier des compétences d'un acteur qui poursuit des intérêts économiques. Or, dans le cas d'espèce, les pièces ne permettent pas de retracer un examen approfondi permettant d'anticiper les risques (voir *supra*, 5.2.2.a., concernant la comparaison entre les déclarations d'ennova SA et les informations à son sujet disponibles publiquement, c'est-à-dire registre du commerce et site internet).

Au final, sur la base des éléments étudiés dans ce rapport, différentes recommandations peuvent être formulées à l'attention de l'État de Fribourg, tant du point de vue de la prévention des conflits d'intérêts que de celui du recours à des mandataires externes.

Recommandations relatives à la prévention des conflits d'intérêts au sein de l'administration publique en général :

- **Adopter un processus cartographiant en amont et de manière itérative les intérêts concernés par le projet de l'administration (rédaction d'une directive).**

⁴⁹⁷ Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

- **Fixer une procédure de participation pour les instruments non législatifs de grande ampleur**, fixant un cadre temporel et le périmètre de la participation (rédaction d'une directive).
- **Former le personnel de l'Etat aux conflits d'intérêts** (aux formes qu'ils peuvent prendre, à leurs causes et à leurs conséquences pour l'Etat et ses collaboratrices et collaborateurs).
- **Mettre en place des mécanismes de surveillance externes pour les domaines à haut potentiel de conflits d'intérêts** et/ou valoriser les processus existants à travers des campagnes internes de sensibilisation (par exemple par une pratique de double regard ou par le biais du domaine des marchés publics).

Recommandations relatives au recours à des mandataires externes dans le cadre de l'activité interne de l'administration publique :

- **Fixer les hypothèses justifiant de recourir à des mandataires externes** (besoin d'une expertise technique et ponctuelle absente dans l'administration ; surcharge de travail dues à des circonstances externes, p. ex. plusieurs projets politiques concomitants qui mettent en tension l'activité de l'unité administrative en question ; besoin d'une intervention externe garantissant un regard indépendant).
- **Définir les conditions et modalités d'engagement** en fonction de chaque hypothèse (dans une directive interne ou à travers une modification de la LOCEA-FR).
- **Instituer une obligation de procéder à un examen préalable de l'absence de conflits d'intérêts** dans le cadre du recours à des mandataires externes (principe de *due diligence*) à travers une modification du cadre légal (LOCEA-FR).
- **Mettre en place un processus du contrôle du respect de l'obligation de *due diligence*** (à travers une directive interne et des mesures organisationnelles).
- **Garantir que l'administration publique reste toujours dans le contrôle des tâches confiées** à des mandataires externes, non seulement en définissant l'objet précis de l'intervention des mandataires externes dans le contrat de mandat, mais également en définissant en interne et au préalable les objectifs poursuivis par l'administration dans le cadre de l'exécution du mandat (à travers une directive interne).
- **Rédiger des clauses types** pouvant être insérées dans les contrats de mandat portant sur les conflits d'intérêts passés, présents ou futurs ainsi que sur la question de la confidentialité des données et sur les conditions de la levée de la confidentialité⁴⁹⁸.

⁴⁹⁸ BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 16.

**ÉTUDE RELATIVE À LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DE MANDAT
PAR L'ÉTAT DE FRIBOURG AU BUREAU D'ÉTUDES ENNOVA SA
DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DU VOLET ÉOLIEN DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL**

À l'attention des membres du Conseil d'Etat du Canton de Fribourg

Prof. Sophie Weerts, Professeure associée,
Institut de hautes études en administration publique,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Prof. Odile Ammann, Professeure associée, Ecole de droit,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Remis le 31 octobre 2023

Modifié le 13 juin 2024

Table des matières

1. Objet du présent rapport et cadre de travail	4
2. Contexte	7
2.1. Le plan directeur cantonal comme instrument de planification	7
2.2. Le volet éolien dans la planification territoriale	9
3. Description des principaux acteurs impliqués.....	12
3.1. L'administration publique cantonale : le Service de l'énergie et les autres unités administratives du canton de Fribourg	12
3.2. Les autres acteurs.....	39
3.2.1. Les principaux développeurs de projets éoliens	39
3.2.2. ennova SA comme mandataire externe.....	43
3.2.3. Autres mandataires externes	57
4. Enjeux théoriques.....	60
4.1. Enjeux de gouvernance.....	60
4.2. Enjeux juridiques	63
4.2.1. Le principe de la légalité et le recours à des mandataires externes et au contrat de mandat.....	63
4.2.2. Le respect de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts	67
4.2.3. Le droit des marchés publics	75
5. Analyse.....	80
5.1. Introduction.....	80
5.2. Mise en évidence des problèmes.....	80
5.2.1. L'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques.....	80
5.2.2. Le risque de conflits d'intérêts	83
5.2.3. Le droit des marchés publics	95
5.3. Réponses aux questions posées.....	101
5.3.1. Question 1 : Procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe.....	101
5.3.2. Question 2 : Application de cette procédure dans le cas présent.....	101
5.3.3. Question 3 : Démarches accomplies auprès de tiers	101
5.3.4. Question 4 : Rapport effectué par la société Garrad Hassan	101

5.3.5. Question 5 : Marchés publics	105
5.3.6. Question 6 : Indépendance de la DEEF face à Groupe E	105
6. Conclusion et recommandations.....	107

1. OBJET DU PRÉSENT RAPPORT ET CADRE DE TRAVAIL

Le présent rapport a été rédigé dans la cadre d'un **mandat** attribué¹ par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg (ci-après : le Conseil d'Etat ou le mandant) aux professeures Sophie Weerts (Professeure associée, Institut de hautes études en administration publique [IDHEAP], Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) et Odile Ammann (Professeure associée, Ecole de droit, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) (ci-après : les mandataires).

De manière générale, le rapport vise à clarifier si l'État de Fribourg, par l'intermédiaire de son Service de l'énergie (ci-après : le SdE), a respecté le **cadre légal applicable lors du recours à un mandataire externe**, à savoir au bureau d'études ennova SA, pour le soutenir dans l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal.

Plus précisément, les **questions** qui guident ce contrat de mandat sont celles qui ont été adressées au Conseil d'Etat dans le cadre du postulat 2022-GC-157 (« Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA » ; ci-après : le postulat)². Il s'agit des six questions suivantes :

1. *Quelle est la procédure établie par la DEEF [Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle] pour examiner l'indépendance d'un expert externe ? Quels sont les critères appliqués ?*
2. *Comment cette procédure a-t-elle été appliquée dans le cas présent ?*
3. *Quelles démarches ont été accomplies auprès de tiers pour savoir si ennova était vraiment libre de tout mandat auprès de développeurs éoliens ?*
4. *Pourquoi la DEEF n'a-t-elle pas tenu compte du rapport effectué par la société Garrad Hassan qui juge très sévèrement la manière de travailler d'ennova ?*
5. *Est-ce que ce mandat n'était pas soumis aux règles de l'attribution de marchés publics vu les montants totaux payés à l'ensemble des mandataires chargés du volet éolien du PDCant ?*
6. *Quelle est l'indépendance de la DEEF face à Groupe E étant donné que cette société a alimenté le Fonds de l'énergie, fonds qui a, semble-t-il, servi à payer les mandataires du volet éolien, dont ennova ? Quels sont les critères pour l'utilisation de ce fonds ?*

Les parties au contrat de mandat ont convenu que, d'une part, le **champ d'étude** couvert par le présent rapport concernerait exclusivement les enjeux de gouvernance et de droit public,

¹ Voir aussi la Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2022-GC-63, Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (PDC), 26 juin 2023, p. 3, https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-64d9d22ae473f/fr_RCE_Mandat_rvision_volet_olien_PDC.pdf, consulté le 30 octobre 2023.

² Le postulat, déposé par les députées Christel Berset et Antoinette de Weck et soutenu par 28 cosignataires, a été transmis au Conseil d'Etat le 9 septembre 2022 ; BERSSET, Christel/DE WECK, Antoinette, Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA (postulat 2022-GC-157), 9 septembre 2022.

à l'exclusion notamment d'une évaluation de la solidité, sur le plan technique ou environnemental, de la qualité des études préalables coordonnées par ennova SA. D'autre part, il a été spécifié que les mandataires n'exécuteraient **pas d'enquête administrative** ; à ce titre, aucun pouvoir d'enquête spécifique ne leur a été octroyé.

L'attribution du mandat a été précédée d'une **réunion préliminaire** entre les mandataires et M. Christophe Aegerter, Secrétaire général de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle du canton de Fribourg (ci-après : la DEEF), ainsi que M. Serge Boschung, chef du SdE de la DEEF. Cette réunion a eu lieu le mercredi 5 avril 2023 dans les locaux de la DEEF et a permis aux mandataires d'estimer la charge de travail.

Pour que les mandataires puissent mener à bien leur étude, l'administration fribourgeoise leur a remis **six classeurs de documents**. Ces classeurs ont été transmis par M. Boschung à l'occasion d'une rencontre qui a eu lieu le 6 juillet 2023 dans les bureaux de l'IDHEAP avec les mandataires ainsi qu'avec Mme Florence Bory, assistante de recherche à l'IDHEAP.

Afin de disposer d'une compréhension plus approfondie du dossier, les mandataires ont **complété leur documentation**, notamment en consultant les sites Internet et extraits du registre du commerce des acteurs principaux, ainsi que les différents instruments parlementaires relatifs à la question éolienne dans le canton disponibles sur le site du Grand Conseil du canton de Fribourg.

Les mandataires signalent également qu'elles ont reçu, par la voie du Directeur de l'IDHEAP, **dix lettres recommandées datées du 14 juillet 2023 au 25 juillet 2023** et adressées à la Direction de l'IDHEAP par les représentants de dix communes du canton de Fribourg³. Ces dix courriers avaient la même teneur et ont également été adressés au Conseil d'Etat. En vertu de leur contrat de mandat, selon l'articles 398 al. 1 CO, les mandataires sont tenues aux mêmes obligations professionnelles vis-à-vis du mandant qu'un employé à l'égard de son employeur, notamment à une obligation de fidélité (art. 321 CO). Par conséquent, elles ont invité le représentant des dix communes à s'adresser directement au Conseil d'Etat. Toujours par la voie du Directeur de l'IDHEAP, les mandataires ont aussi reçu un **courrier recommandé daté du 18 octobre 2023** adressé à la Direction de l'IDHEAP par les représentants de neuf communes du canton de Fribourg⁴, intitulé « Demandes de modifications du volet éolien du PDCant – Dépôt d'un mémoire complémentaire ». Enfin, le 25 octobre 2023, elles ont encore reçu, par la voie du Directeur de l'IDHEAP, quatre classeurs de documents appuyant le mémoire complémentaire. Ces informations reçues tardivement – eu égard à l'échéance du 31 octobre pour la remise du rapport – n'ont pas été intégrées dans la présente étude.

³ Communes de Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie, Villorsonnens et Vuisternens-devant-Romont.

⁴ Communes de Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie et Vuisternens-devant-Romont. Le courrier précise que [REDACTED] ne représente pas la commune de Villorsonnens.

Le présent rapport a été remis par les mandataires à l'administration fribourgeoise le **31 octobre 2023**. Par courriel du 10 novembre 2023, l'administration fribourgeoise a transmis aux mandataires une prise de position du SdE concernant ce rapport. Les mandataires ont répondu à cette prise de position par courrier du 21 novembre 2023. Dans ce même courrier, elles ont notamment formulé quatre propositions de modifications visant à préciser certains passages du rapport. Par courriel du 26 février 2024, l'administration fribourgeoise a répondu à ce courrier en demandant aux mandataires de nouvelles précisions. Les mandataires ont répondu par courriel du 5 mars 2024, sans proposer de nouvelles modifications du rapport. Enfin, le **13 juin 2024**, à la demande de l'administration fribourgeoise, les mandataires ont transmis à celle-ci une version légèrement modifiée du rapport, conformément aux propositions de modifications qu'elles avaient formulées dans leur courrier du 21 novembre 2023. Les modifications apportées concernent la remarque en p. 20 du présent rapport, le 1^{er} paragraphe en p. 40, le passage en p. 45-46 et le 2^e paragraphe en p. 53.

Les mandataires ont été **soutenues** dans leur travail d'analyse par Mme Florence Bory (MLaw), assistante de recherche à l'IDHEAP et, au stade de la finalisation du rapport, par Mme Audrey Boussat (MLaw), assistante de recherche à l'Ecole de droit.

La **structure** du rapport est la suivante : dans un premier temps, en vue de situer la problématique examinée, il présente le contexte général de l'exercice de planification au regard des exigences fixées par le droit fédéral et cantonal (2.). Dans un deuxième temps, sur la base des documents remis par le mandant et d'une recherche complémentaire, le rapport retrace les éléments factuels du dossier, tant sur le plan des acteurs impliqués que sur celui de la chronologie (3.). Il examine ensuite les enjeux de gouvernance et juridiques relatifs à la procédure d'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal fribourgeois (4.), avant de procéder à l'analyse proprement dite du cas (5.). Le rapport se termine par une synthèse et des recommandations concernant le processus organisationnel et décisionnel dans le cadre de l'externalisation de tâches publiques à des mandataires externes (6.).

2. CONTEXTE

La présente étude a pour objet la question du potentiel conflit d'intérêts dans le chef d'une entreprise – ennova SA – mandatée par le SdE du canton de Fribourg. L'intervention d'ennova SA visait à assister l'administration cantonale fribourgeoise dans son activité de planification du volet éolien dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal. Afin de clarifier le contexte de cette intervention, il convient de rappeler quelques éléments essentiels relatifs à l'activité de planification (2.1.) et à son volet éolien (2.2.).

2.1. LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL COMME INSTRUMENT DE PLANIFICATION

Dans le domaine de la gestion du territoire, l'instrument du **plan** offre une vue à la fois détaillée et précise de l'espace (dimension synchronique). Il inclut les développements possibles en fonction des potentiels besoins (dimension diachronique/programmatique). Il assure une dimension de coordination entre les différentes activités à pertinence spatiale et permet ainsi à l'Etat de garantir une utilisation « judicieuse » et « rationnelle » de son territoire⁵, à travers une « observation permanente des phénomènes qui marquent l'espace et la prévision des tendances »⁶. Le droit suisse de l'aménagement du territoire prescrit l'adoption de plans par les autorités au niveau cantonal, régional ou encore local⁷.

Eu égard à la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire et à la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire⁸, il relève de la responsabilité des autorités cantonales de gérer l'espace territorial à l'aide d'un **plan directeur** (art. 8 ss de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT] ; art. 13 à 19 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg [LATEC-FR]), lequel doit respecter le droit supérieur. La finalité de ce plan directeur est de définir le développement spatial souhaité à l'échelle cantonale⁹.

Dans sa logique de coordination, le plan directeur cantonal a une **dimension institutionnelle**, en permettant au canton d'explicitier ses intentions d'aménagement dans le respect de la marge de manœuvre des autorités de planification supérieures (la Confédération) et inférieures (les communes), et une **dimension sociétale**, en incluant des mécanismes de concertation avec la société civile et les acteurs économiques¹⁰. Le plan directeur cantonal fixe aussi les principes pour les domaines qu'il traite, répartit les tâches entre les instances

⁵ Art. 75 al. 1 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; [RS 101](#)).

⁶ MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3^e éd., Stämpfli, 2011, p. 549.

⁷ Art. 11 Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg du 2 décembre 2008 (LATEC-FR ; [RSF 710.1](#)).

⁸ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; [RS 700](#)).

⁹ Art. 12 lit. a LATEC-FR.

¹⁰ Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), *Le plan directeur cantonal, Au cœur de l'aménagement du territoire suisse*, mars 2016, p. 11.

publiques concernées et définit la mise en œuvre dans les instruments d'aménagement régional et local¹¹.

Sur le plan substantiel, le plan directeur est un document protéiforme qui doit remplir des **exigences minimales de contenu** (art. 8 LAT), à savoir le cours que doit suivre l'aménagement du territoire cantonal, la définition du mécanisme de coordination des activités qui ont des effets sur l'aménagement du territoire en fonction des développements envisagés, ainsi que l'ordre de priorité de ces activités et les moyens de mise en œuvre.

Le plan directeur est un document évolutif. Il doit être élaboré – et mis à jour – à l'aune d'**études de base** (art. 6 LAT). Ces études permettent à celles et ceux en charge de l'élaboration du plan de disposer des informations nécessaires à l'établissement du plan directeur. Selon Moor et Poltier, « il ne s'agit pas d'un catalogue exhaustif des données spatiales, démographiques, géologiques, économiques, etc. actuelles et prévisibles du territoire cantonal ; il s'agit de réunir l'information nécessaire en corrélation avec les problèmes qui seront à résoudre dans la concrétisation des modèles. En réalité, les études de base ne constituent pas une somme achevée de connaissance, mais une documentation de départ, corrigée et complétée, mise à jour en parallèle avec les développements à suivre »¹².

Par ailleurs, d'**autres instruments** peuvent lier les autorités en charge de l'élaboration et de l'évolution du plan directeur cantonal, comme les directives et autres instruments de *soft law* élaborés par les autorités supérieures. Ainsi, la LATeC-FR prescrit que le Conseil d'Etat doit tenir compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération¹³, ainsi que des plans directeurs des cantons voisins¹⁴.

La **portée normative du plan directeur** est limitée. Son contenu liant est composé d'un texte, d'une carte de synthèse et de cartes de détail¹⁵ et est accompagné d'un rapport explicatif¹⁶.

La **mise en œuvre du plan directeur** implique une diversité d'acteurs publics. Les communes doivent à leur tour adopter un plan d'aménagement local conforme au plan directeur cantonal¹⁷. Il revient alors aux conseils communaux d'organiser, en collaboration avec leur

¹¹ Art. 14 al. 1 LATeC-FR.

¹² MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3^e éd., Stämpfli, 2011, p. 551.

¹³ Une conception au sens de l'art. 13 LAT est un instrument de la Confédération qui lui permet de coordonner ses objectifs et ses activités concernant ses tâches qui ont une forte incidence sur le territoire et l'environnement. Contrairement aux plans sectoriels, les conceptions ne contiennent pas d'indications territoriales concrètes mais définissent un cadre de procédures et de décisions déterminantes contraignant pour les autorités cantonales. Les cantons doivent tenir compte des conceptions dans leur plan directeur (Conseil fédéral, Communiqué de presse du 28 juin 2017 : Le Conseil fédéral adopte la Conception énergie éolienne, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-67289.html>, consulté le 26 octobre 2023).

¹⁴ Art. 13 al. 3 LATeC-FR.

¹⁵ Art. 14 al. 2 LATeC-FR.

¹⁶ Art. 14 al. 3 LATeC-FR.

¹⁷ Art. 34 al. 1 et 2 LATeC-FR.

commission d'aménagement, des séances publiques d'information et d'ouvrir la discussion sur les objectifs d'aménagement, le déroulement des études, le contenu des projets et les plans¹⁸.

2.2. LE VOLET ÉOLIEN DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Les recommandations de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) de 2010 précisent que d'une part, « [l]es plans directeurs cantonaux peuvent désigner les territoires dans lesquels il n'est pas possible d'implanter des éoliennes. Très souvent, il ne s'agira pas d'une liste explicite de 'territoires interdits aux éoliennes', mais plutôt d'indications figurant à différents endroits du plan directeur et qui permettent de conclure que l'affectation en vigueur ou le statut de protection du territoire excluent l'implantation d'une éolienne compte tenu des réglementations qui leur sont liées » (planification négative)¹⁹. D'autre part, « sont désignés comme favorables les territoires ou les sites qui présentent un potentiel éolien et auxquels aucun intérêt prépondérant ne s'oppose » (planification positive)²⁰.

La **Loi fédérale sur l'énergie (LEne)** a été **révisée en 2016**²¹ ; cette version révisée est **entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018**. Elle exige notamment la délimitation de zones appropriées pour l'exploitation de l'énergie éolienne dans la planification directrice cantonale²². Le législateur fédéral prescrit ainsi explicitement aux cantons de désigner, dans les études de base élaborées en vue d'établir leurs plans directeurs, les parties du territoire qui se prêtent à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables²³. L'instrument mis en œuvre est ici aussi le plan : le plan sectoriel de l'énergie et le thème « énergie » du plan directeur cantonal sont donc les principaux instruments cantonaux de planification énergétique²⁴. Le plan sectoriel de l'énergie contient un inventaire des infrastructures existantes, évalue le potentiel des énergies à disposition, fixe par source d'énergie les priorités par rapport aux

¹⁸ Art. 37 al. 1 LATeC-FR.

¹⁹ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 29, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

²⁰ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

²¹ Loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 (LEne ; [RS 730.0](#)).

²² Art. 10 al. 1 LEne.

²³ Art. 6 al. 2 lit. b^{bis} LAT.

²⁴ Service de l'énergie, Stratégie énergétique, État de Fribourg, Rapport 2010-2015, mai 2016.

régions qui s’y prêtent, et sert de base au thème « énergie » du plan directeur cantonal²⁵. Enfin, contrairement au plan directeur cantonal, qui lie seulement les collectivités publiques, le plan sectoriel de l’énergie n’a qu’un effet incitatif. Il permet tout de même de fixer certains objectifs au niveau de la politique cantonale énergétique²⁶.

Cela étant, l’obligation d’assurer une planification énergétique se répercute en **droit de l’aménagement du territoire**, puisqu’elle peut nécessiter de procéder à des installations ayant une emprise sur le sol. La planification directrice cantonale doit également indiquer les orientations prises dans le domaine de l’énergie éolienne²⁷.

En outre, dans cette logique de coordination consubstantielle au recours à la planification, le législateur a prévu que la Confédération soutient les cantons en élaborant des bases méthodologiques permettant d’assurer la vue d’ensemble, la cohérence et la coordination²⁸. A cet égard, le **Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication** (DETEC) a, à travers les offices compétents, formulé différentes **recommandations concernant la planification d’installations éoliennes**²⁹. Dans leur recommandation de 2010, l’OFEN, l’OFEV et l’ARE indiquent ainsi que le potentiel de vent et l’équipement qui auront fait l’objet d’études et d’analyses préliminaires permettront de définir de tels sites, sans nécessairement qu’un projet concret soit déjà prévu (planification positive)³⁰. Tandis que les études de base sont surtout élaborées à destination de l’autorité

²⁵ Site de l’État de Fribourg, Politique énergétique, planification et approvisionnement en énergie, <https://www.fr.ch/deef/sde/politique-energetique-planification-et-approvisionnement-en-energie>, consulté le 1^{er} septembre 2023.

²⁶ Dans le canton de Fribourg, le volet éolien du plan sectoriel de l’énergie de 2017 (<https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/plan-sectoriel-de-l-energie.pdf>, consulté le 26 octobre 2023) a été établi en majeure partie grâce à l’« Etude pour la définition des sites éoliens, Fribourg, 2017 » du Service de l’énergie, réalisée par Ennova SA entre 2015 et 2017 sur mandat du Service de l’énergie.

²⁷ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d’installations éoliennes, Utilisation des instruments de l’aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 27, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

²⁸ Art. 11 LEne.

²⁹ Le Conseil fédéral a adopté le 28 juin 2017 une Conception énergie éolienne (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/dokumente/konzept/konzept-windenergie.pdf.download.pdf/Conception_%C3%A9nergie_%C3%A9olienne.pdf, consulté le 26 octobre 2023) qui a remplacé les Recommandations pour la planification d’installations éoliennes de 2010 (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023).

³⁰ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d’installations éoliennes, Utilisation des instruments de l’aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

en charge de la planification (tout en étant « également destinées aux autres services chargés de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, ainsi qu'à un public élargi »³¹), les analyses préliminaires sont à charge des acteurs économiques désireux de développer un projet énergétique.

A cette fin, l'**Office fédéral du développement territorial (ARE)** a publié une **note explicative sur l'énergie éolienne** qui concrétise les aspects à prendre en compte et la méthodologie à adopter lors de la planification de l'énergie éolienne dans le plan directeur cantonal³².

Au final, la révision de la LAT et de la LEnE ont conduit à de **nouvelles obligations en matière de planification**. La première révision de la LAT, en 2014, impliquait une mise à jour des plans directeurs cantonaux au plus tard en 2019. Or, il faut attendre la révision de la LEnE, entrée en vigueur en 2018, pour que la LAT exige des cantons de définir des zones à potentiel éolien dans les plans directeurs cantonaux. En outre, la LEnE révisée envisageait alors seulement le soutien de la Confédération pour la définition d'une méthodologie en vue de guider les cantons dans leur activité de planification des énergies renouvelables. Les cantons se trouvaient donc dans une situation où ils devaient réviser leur plan directeur cantonal, tout en sachant que ce plan directeur cantonal devrait – avant l'échéance de mise à jour du plan directeur cantonal – intégrer un volet éolien. C'est dans ce **contexte juridico-temporel** qu'intervient le processus d'élaboration du volet éolien piloté par le SdE du canton de Fribourg.

³¹ TSCHANNEN, Pierre, Commentaire pratique LAT, 2019, art. 6 N 11.

³² Office fédéral du développement territorial (ARE), Notice explicative sur l'énergie éolienne, Mise en œuvre de la loi révisée sur l'énergie dans les plans directeurs cantonaux, 17 août 2022, <https://www.aren.admin.ch/dam/aren/fr/dokumente/raumplanung/publikationen/merkblatt-windenergie.pdf.download.pdf/merkblatt-windenergie-f.pdf>, consulté le 15 septembre 2023.

3. DESCRIPTION DES PRINCIPAUX ACTEURS IMPLIQUES

La présente section décrit les principaux acteurs qui ont été en relation directe ou indirecte avec le bureau d'études ennova SA. Elle est donc plus limitée, mais aussi plus étendue que la cartographie dressée par le SdE (voir fig.1). En outre, elle se focalise avant tout sur la période courant de 2015 à 2016, durant laquelle le groupe de travail (GT) de l'administration publique cantonale fribourgeoise s'est chargé de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal. Cette section porte, d'une part, sur l'administration publique cantonale (3.1.) et, d'autre part, sur les autres protagonistes du secteur éolien dans le canton de Fribourg (3.2.).

Planification éolienne et PDCant

Acteurs impliqués / Processus

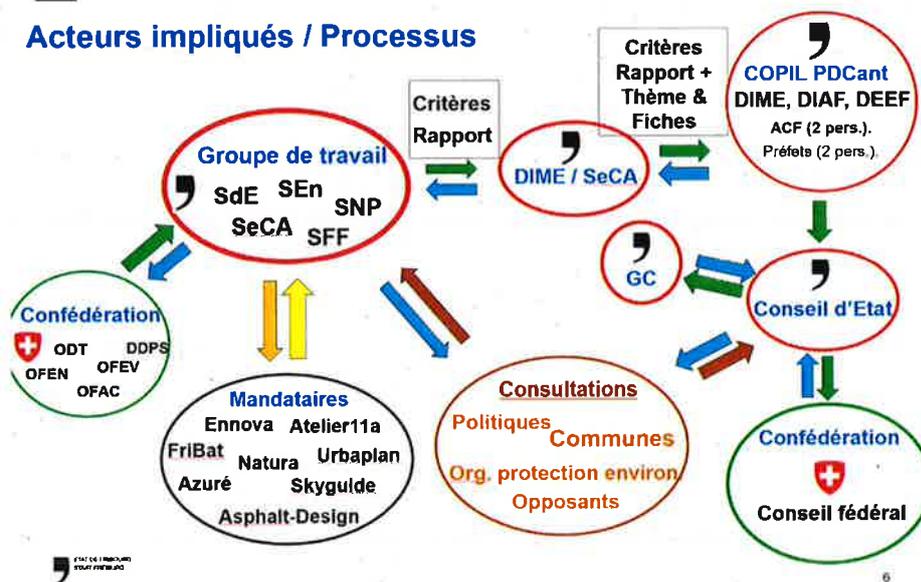


Fig. 1 : État de Fribourg, Rencontre DEEF-DIME / Commission des finances et de gestion (CFG), Planification éolienne (PDCant) – État de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, 1^{er} avril 2022, diapositive 4 : Planification éolienne et PDCant (DIME/DEEF), Acteurs impliqués / Processus.

3.1. L'administration publique cantonale : le Service de l'énergie et les autres unités administratives du canton de Fribourg

Cette sous-section précise le **cadre juridique et administratif applicable au Service de l'énergie (SdE) du canton de Fribourg**, mandat de la société ennova SA, et reconstitue le **fil chronologique de ses activités** dans le cadre de la modification du volet éolien du plan directeur cantonal. Cette chronologie a principalement été reconstituée sur la base de l'étude des procès-verbaux de réunions et de leurs annexes. Elle a été complétée par une consultation des pages Internet pertinentes de l'État de Fribourg.

Le SdE est une unité administrative subordonnée à la **Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF)**³³. Au cours de la période 2015-2016, cette Direction est sous l'autorité de Monsieur Beat Vonlanthen (2004-2016)³⁴. Depuis 2012, le SdE est dirigé en interne par Monsieur Serge Boschung³⁵.

L'art. 6 al. 3 de la **Loi cantonale sur l'énergie du 9 juin 2000** (LEn-FR³⁶) prévoit que la DEEF se charge d'appliquer la politique énergétique cantonale à travers le SdE. Ce dernier « coordonne notamment les activités de l'État dans la mesure où elles concernent des problèmes liés à l'énergie » (art. 6 al. 4 LEn-FR) et « exerce (...) les compétences que la loi ou les dispositions d'exécution ne réservent pas à une autre autorité » (art. 6 al. 5 LEn-FR). En l'occurrence, « [le SdE] rassemble les données permettant d'estimer l'évolution des besoins et de l'offre en matière d'énergie, nécessaires à l'établissement des priorités en matière de politique énergétique » (art. 10 al. 1 LEn-FR). Par ailleurs, « [ses collaborateurs] et les personnes mandatées par lui sont tenus d'observer les règles découlant du secret de fonction et de la protection des données ; le secret de fabrication et le secret d'affaires sont garantis dans tous les cas » (art. 10 al. 3 LEn-FR).

Dans ce cadre juridique, le **27 janvier 2015**, pour mener ses tâches, la DEEF (et le SdE) demande au Conseil d'État de « [m]andater le Service de l'énergie de lui soumettre au plus tard à la fin de l'année 2016 une proposition de modification du thème éolien du plan directeur cantonal. Pour ce faire le SdE constituera un **groupe de travail incluant les services**

³³ Art. 4 al. 1 lit. f de l'Ordonnance désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat du 9 juillet 2002 (OADir-FR ; [RSF 122.0.13](#)) ; art. 71 al. 1 lit. b et c et art. 51 al. 3 Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR ; [RSF 122.0.1](#)).

³⁴ Site de l'État de Fribourg, Beat Vonlanthen, ancien Conseiller d'Etat, <https://www.fr.ch/etat-et-droit/gouvernement-et-administration/beat-vonlanthen-ancien-conseiller-detat>, consulté le 14 septembre 2023. Depuis 2016, le Conseiller d'Etat en charge de la DEEF est M. Olivier Curty (Site de l'État de Fribourg, Election du Conseil d'Etat du 6 novembre 2016, <https://www.fr.wabsys.ch/fr-wabsys-public/fr/show/2016/2016-11-06/majorz/F73F4789733C11E6B55C00155D28151E>, consulté le 14 septembre 2023 ; Site de l'État de Fribourg, Olivier Curty, Conseiller d'Etat, <https://www.fr.ch/ce/olivier-curty-conseiller-detat>, consulté le 14 septembre 2023).

³⁵ Site de l'État de Fribourg, Organigramme du Service de l'énergie, <https://www.fr.ch/deef/sde/organigramme-du-service-de-lenergie>, consulté le 14 septembre 2023. Concernant la nomination de M. Serge Boschung à la tête du SdE, voir Site de l'État de Fribourg, Martin Tinguely et Serge Boschung responsables des nouveaux services de la mobilité (SMO) et de l'énergie (SdE), <https://www.fr.ch/dime/actualites/martin-tinguely-et-serge-boschung-responsables-des-nouveaux-services-de-la-mobilite-smo-et-de-lenergie-sde#:~:text=Serge%20Boschung%2C%20nouveau%20chef%20du%20Service%20de%20l'%C3%A9nergie&text=Elle%20g%C3%A8re%20C3%A9g>, consulté le 26 octobre 2023.

³⁶ Loi sur l'énergie du 9 juin 2000 (LEn-FR ; [RSF 770.1](#)).

concernés de l'État et pourra avoir recours à un mandataire externe »³⁷ (nous mettons en évidence). Ce mandat est octroyé par le Conseil d'Etat en février 2015³⁸.

Le **28 août 2015**, le SdE réunit le groupe de travail (GT) susmentionné **pour sa première séance**. La mission de ce GT est de déterminer les sites prioritaires pour la production d'électricité éolienne ainsi que les zones où l'impact de l'éolien serait trop fort sur l'environnement³⁹. Le calendrier et les étapes de la mission du GT sont les suivants : « Arrêter les critères complémentaires d'évaluation – été 2016 ; Définir les sites prioritaires – automne 2016 ; Elaborer les textes et les cartes du plan directeur – novembre 2016 ; La suite de la mise en œuvre s'inscrit dans le cadre de la procédure du Plan directeur cantonal »⁴⁰.

Les membres du GT sont issus de divers services administratifs pertinents à la mission. Il s'agit principalement des services et représentant(e)s suivants⁴¹ :

Services de l'État de Fribourg représentés dans le GT	Membre(s) du GT
Service de l'énergie (SdE) (pilotage du GT)	Boschung Serge
	Müller Bruno ⁴²
	Fasel Fabienne (PV)
Service des constructions et de l'aménagement (SeCA)	Ingold Kirk (uniquement lors de la 1 ^{ère} séance du 28 août 2015)

³⁷ Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse à postulat P2027.13, 27 janvier 2015, p. 3 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02).

³⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. Serge Boschung concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 2 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

³⁹ Présentation « Groupe de travail – Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

⁴⁰ DEEF/DIME, Planification éolienne (PDCant) - Etat de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, présentation du 20 avril 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, p. 18).

⁴¹ Selon la présentation de l'État de Fribourg du 20 avril 2016 (DEEF/DIME, Planification éolienne (PDCant) - Etat de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, présentation du 20 avril 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, p. 17)), d'autres services ont pu être ponctuellement invités selon les points à discuter.

⁴² Il convient de mentionner ici l'évolution de la fonction et de l'implication de M. [REDACTED] dans le groupe de travail : il est d'abord le responsable du pilotage du groupe de travail (avec son supérieur, [REDACTED]) en tant que collaborateur du SdE. A partir du 1^{er} septembre 2016, il travaille seulement un jour par semaine pour le SdE (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 5 : « [REDACTED] informe encore que dès le 1^{er} septembre, [REDACTED] ne sera présent plus qu'une fois par semaine au Service de l'énergie. » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)). Finalement, le 26 septembre 2016, il annonce – au terme de ce qui est également la dernière séance du GT – que c'est sa « dernière séance, son mandat au sein du SdE s'achevant » (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)).

	Jacobi Roxanne
Service de l'environnement (SEn)	Broillet Jean-Pierre (uniquement lors des deux premières séances des 28 août et 1 ^{er} octobre 2015)
	Hejda Jean-Noël
	Portmann Manfred
Service des forêts et de la faune (SFF)	Binz Andreas
	Walter Lionel (stagiaire) (uniquement lors de la séance du 1 ^{er} octobre 2015)
Service de la nature et du paysage (SNP)	Baudassé Chantal
Communication de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle du canton de Fribourg (DEE)	Luginbuhl Nando (invité aux séances des 23 mars 2016 ⁴³ et 11 avril 2016 ⁴⁴)

Enfin, lors de cette première séance du 28 août 2015, [REDACTED] rappelle que chaque membre a pour tâche de faire le lien entre le GT et son service⁴⁵. Une autre règle de fonctionnement du GT est qu'il ne doit pas y avoir de communication vers l'extérieur ; les informations reçues dans ce cadre sont à traiter de manière « (semi-)confidentielle »⁴⁶.

Par ailleurs, lors de cette même séance du 28 août 2015, [REDACTED] « propose d'intégrer la société Greenwatt au groupe de travail, par exemple en qualité de mandataire externe »⁴⁷. Selon le PV de la séance, [REDACTED] indique que « Greenwatt possède de nombreuses bases de données suite aux différentes études menées. Ils ont été contactés afin de savoir

⁴³ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du vendredi 18 mars 2016, 11:37 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Convocations-invitations, p. 38) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 : « Invité : [REDACTED] » et « [REDACTED], responsable communication de la DEE est présent afin de s'informer sur les discussions menées au sein du groupe de travail. Il doit toutefois quitter la séance à 9h30. » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴⁴ Courriel de Mme [REDACTED] à [REDACTED] du lundi 4 avril 2016, 15:59 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Convocations-invitations, p. 35) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 : « Invités : [REDACTED] (...) » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴⁵ Présentation « Groupe de travail - Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

⁴⁶ Présentation « Groupe de travail - Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

⁴⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 1-4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

s'ils étaient prêts à nous fournir ces précieux renseignements. Pour chacune de ses études, Greenwatt a intégré une organisation environnementale ainsi que la société L'Azuré (...) »⁴⁸.

D'après [REDACTED], « Greenwatt représenterait notamment un support technique. D'autres mandataires externes tels que [REDACTED], les communes pourraient aussi intégrer le groupe. Certains éléments ne peuvent être obtenus que par le biais du promoteur. En outre définir des sites qui n'intéressent pas les promoteurs ne sert à rien. De plus, au vu des coûts, nous ne pouvons pas attribuer des mandats pour effectuer de nouvelles études sur les vents et sur tous les autres aspects »⁴⁹.

Le PV de la séance du 28 août 2015 indique qu' « [a]près discussion », le GT décide que :

- « La société Greenwatt ne sera pas officiellement membre du groupe de travail mais pourra être invitée en qualité d'observateur, fournisseur d'informations, participant aux travaux. »
- « Prochaine séance : inviter Greenwatt afin d'obtenir son accord pour que ses propres mandataires puissent nous transmettre les données en leur possession. »
- « Si Greenwatt répond favorablement à notre requête, collaborer avec les mêmes bureaux qu'eux, mais sans mandater Greenwatt. »
- « Le Groupe de travail devra également mener des discussions avec les communes. »
- « Le choix des sites prioritaires reste du ressort du groupe de travail. »⁵⁰

À la suite de cette séance, dans un **courriel du 3 septembre 2015** adressé à [REDACTED] (SdE) avec copie à [REDACTED], [REDACTED] (SNP) fait part des réflexions qu'elle a menées avec les collègues de son service concernant les modalités d'intégration de Greenwatt dans le groupe de travail ⁵¹. Elle rapporte une certaine appréhension des membres de son service concernant l'intégration de Greenwatt au GT aussi tôt dans le projet et souligne que « le travail interne à l'administration devrait absolument rester indépendant de toute pression 'commerciale' ou économique de la part de ce distributeur »⁵². Elle exprime également les craintes de son service que « le fait d'avoir un seul distributeur autour de la table pourrait être perçu comme une situation monopolistique par d'autres distributeurs »⁵³. Elle affirme par ailleurs « la nécessité d'obtenir une validation 'politique' du processus de travail à ce

⁴⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁵⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁵¹ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25 s).

⁵² Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

⁵³ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

stade, de manière à s'assurer que les Conseillers d'Etat soient conscients de l'implication de Greenwatt et de chaque partenaire autour de la table »⁵⁴. A cette fin, Madame [REDACTED] suggère d'« élaborer un document transparent qui montre clairement le processus de collaboration (les rôles et compétences de chacun) et la démarche elle-même du groupe de travail », qui serait formellement soumis aux Conseillers d'Etat concernés par la thématique⁵⁵.

[REDACTED] répond à [REDACTED] par courriel du 8 septembre 2015 en lui expliquant la marche à suivre avec Greenwatt telle qu'il la propose (« Ich schlage folgendes Vorgehen vor »)⁵⁶. Il suggère, comme convenu lors de la première séance du GT du 28 août 2015, d'inviter Greenwatt à la prochaine réunion afin que la société fournisse au GT toutes les informations dont elle dispose sur les projets en cours dans le canton, en particulier concernant les bureaux d'ingénieurs mandatés⁵⁷. Le GT établira ensuite le contact directement avec les bureaux d'études « afin de ne pas générer de conflit d'intérêt avec Greenwatt ou d'autres promoteurs puisqu'ils ne seront pas intégrés dans le groupe de travail »⁵⁸.

La deuxième séance du GT a lieu le 1^{er} octobre 2015. Un représentant de Greenwatt, Monsieur [REDACTED], que le PV de cette séance décrit comme « chargé d'affaires éolien pour Groupe E Greenwatt SA », est invité à y participer⁵⁹. Il faut également noter que, bien que cette personne ne soit pas mentionnée dans le PV, la présentation PowerPoint annexée au PV mentionne une seconde personne représentant Greenwatt, à savoir Monsieur [REDACTED]. Monsieur [REDACTED] interviendra plus tard dans la préparation du volet éolien en qualité de responsable de projets éoliens du bureau ennova SA⁶⁰. Lors de la séance, Monsieur [REDACTED] effectuée une présentation. Le PV résume « Quelques points importants » de cette présentation, entre autres :

⁵⁴ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

⁵⁵ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

⁵⁶ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

⁵⁷ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

⁵⁸ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

⁵⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁰ Annexe du procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 299). Lors de cette séance, M. [REDACTED] explique que Groupe E Greenwatt est l'unique développeur dans le canton de Fribourg. Cette situation de monopole est probablement due à l'accord que Greenwatt et ennova SA (déjà reprise par les [REDACTED] à ce moment-là, mais pas encore entièrement transformée en bureau d'études) ont conclu sur le Gibloux (RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4 novembre 2014, <https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d'ennova-au-gibloux.html>, consulté le 30 août 2023).

- « Canton de Fribourg : un développeur unique, à savoir Groupe E Greenwatt SA. Plus de concurrence sur l'éolien dans notre canton. »
- « Greenwatt travaille avec les sociétés atelier 11a et L'Azuré qui ont toutes les compétences 'nature' du terrain ».
- « Une éolienne implantée sur un terrain public rapporte des redevances à la collectivité. »
- « Les communes manifestent un grand intérêt pour le développement éolien sur le canton de Fribourg. Aucune convention n'a été signée avec les communes. »
- « Greenwatt est d'accord de mettre gratuitement à disposition toutes les informations en sa possession mais demande que les mêmes mandataires soient approchés et que la confidentialité soit respectée afin que les données ne tombent pas dans les mains d'un concurrent. »⁶¹

La présentation de Monsieur [REDACTED] / Greenwatt du 1^{er} octobre 2015 révèle plusieurs points intéressants, justifiant de reproduire intégralement les slides 3, 13, 14, ci-dessous.

Etat de situation et de réflexions d'un développement éolien raisonnable à Fribourg



- ❖ Depuis 1 année, le développement de projets éoliens sur le Plateau et les Préalpes du canton de Fribourg a considérablement changé de visage.
- ❖ Il n'y a aucun changement du côté du développeur local Groupe E Greenwatt. Sa vision stratégique est résolument aux services des collectivités et de ses actionnaires.
- ❖ Par contre, tous les promoteurs de projet ont disparu (ennova et [REDACTED]). Leurs actifs de projets (Misery-Courtton, Gibloux et Semsales) ont été rachetés et repris par leur propriétaire et bailleur de fonds [REDACTED]. [REDACTED] a fait un grand nettoyage et a complètement revu sa stratégie de développement éolien.
- ❖ Depuis et fort de l'expérience du développement commun dans le canton de Neuchâtel, [REDACTED] et greenwatt collaborent de plus en plus ensemble dans toute la Suisse (par exemple: le Gibloux).
- ❖ Ennova a complètement mué et a changé son fonctionnement et sa mission. Il est devenu un bureau d'ingénierie éolienne renommé. Egalement, ennova vient d'emménager dans des nouveaux bureaux à Granges-Paccot.

Gruppe E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois

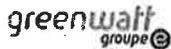
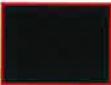
Fig. 2 (ci-dessus) : Slide 3 de la présentation de Greenwatt du 1^{er} octobre 2015

Au moment de la séance, le 1^{er} octobre 2015, ennova SA est toutefois censée avoir déjà été transformée en bureau d'études indépendant. A noter que [REDACTED] travaille pour ennova SA depuis septembre 2011 en tant que responsable de projets éoliens ; voir Profil public LinkedIn de M. [REDACTED], [https://ch.linkedin.com/in/\[REDACTED\]](https://ch.linkedin.com/in/[REDACTED]) consulté le 9 octobre 2023.

⁶¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Les acteurs éoliens (les « survivants ») fribourgeois

- Une grosse consolidation des acteurs éoliens s'est produite cette dernière année en Suisse et dans le canton de Fribourg.
- Il ne reste que deux développeurs institutionnels qui travaillent ensemble sur d'autres projets dans toute la Suisse :

- Un bureau d'ingénierie éolienne vient d'emménager à Granges-Paccot :



ennova est désormais une nouvelle société appartenant à 100% à  et est un bureau d'ingénierie éolienne reconnue.

- Le bureau fribourgeois en biologie  met toutes ses compétences nature au service pour de nombreux projets éoliens dans tout le pays.

Group E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois

13

Fig. 3 (ci-dessus) : Slide 13 de la présentation de Greenwatt du 1^{er} octobre 2015

La mise à disposition d'études et de données

- Greenwatt est tout-à-fait d'accord de mettre à disposition toutes ses études, ses données brutes, son expertise et/ou ses relations avec les communes concernées.
- Pour des raisons de confidentialité et de risques économiques, greenwatt souhaiterait que vous mandatiez les mêmes mandataires que nous.
- Greenwatt sert avant tout les intérêts du canton de Fribourg avec l'argent de celui-ci. On peut donc fonctionner avec ces risques.

Group E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois

14

Fig. 4 (ci-dessus) : Slide 14 de la présentation de Greenwatt du 1^{er} octobre 2015

Remarque : Il ressort de ces documents que, premièrement, Greenwatt évoque la logique de concentration des acteurs dans le domaine de la promotion de l'énergie éolienne avec la « disparition de  et la réorganisation d'ennova SA dans ses relations avec les  (slide 3). Deuxièmement, ennova SA est devenue un bureau d'études et s'est installée à

Granges-Paccot (slide 13). A noter que d'autres pièces du dossier font état du fait qu'ennova SA se trouve dans le même immeuble que Groupe E / Greenwatt⁶². Troisièmement, Greenwatt est intéressée à collaborer avec le canton et à mettre à disposition ses données, mais demande au GT le respect de la confidentialité ainsi que de travailler avec ses propres mandataires.

Le PV indique également qu'un point est consacré à la question de l'« attribution des responsabilités (mandataires...) »⁶³. [REDACTED] « informe que suite à la dernière séance, divers mails lui sont parvenus concernant l'implication réelle de Greenwatt au sein du groupe de travail. Il rappelle également la confidentialité liée aux thèmes abordés au sein du groupe »⁶⁴. Le PV renseigne alors qu'« une discussion est menée et des questions posées autour du sujet des responsabilités ».⁶⁵

La réunion du 1^{er} octobre donne également lieu à une discussion sur la communication externe (« Implication des communes / coordination avec les diverses organisations »⁶⁶). Le GT se pose les questions suivantes : « Faut-il organiser des échanges avec la population ? D'autres organisations traitant du domaine de la nature devraient-elles être consultées ? »⁶⁷ Le PV indique que le GT décide ce qui suit :

- « Dans un premier temps le groupe de travail doit avancer dans son travail, en accord avec l'objectif éolien de la stratégie énergétique du canton.
- Se coordonner également avec d'autres groupes de travail dont le sujet pourrait concerner l'éolien.
- Les milieux concernés seront consultés une fois les zones définies avec leurs priorités ; cela ne signifie pas pour autant que leurs positions seront prises en comptes [sic] mais une pondération des critères pourra ainsi se faire.
- Il faut travailler avec le développeur car le travail d'approche des communes est déjà réalisé. On peut aussi s'appuyer sur les groupes de travail réunissant les communes.
- La population voit en premier son territoire pas les priorités

⁶² Voir la lettre de [REDACTED] au Conseil d'Etat qui relève qu'ennova SA « a son adresse dans les mêmes locaux que ceux de Groupe E Greenwatt » à Granges-Paccot (M. [REDACTED], courrier au Conseil d'Etat, Eoliennes - plan directeur - Groupe E, 9 mars 2021 ; Classeur « Documents divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_COR_158_[REDACTED]_Eoliennes-plan directeur_Groupe E, p. 2).

⁶³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- Les communes sont libres d’inviter la population à se prononcer. »⁶⁸

En fin de séance (à ce stade, [REDACTED] a quitté la réunion), le PV indique que « les membres évoquent encore différents éléments sur l’implication de la Société Greenwatt ainsi que la collecte des données nécessaires pour la priorisation des sites par le groupe de travail ». A ce titre, les membres du GT assistant encore à la séance énumèrent plusieurs questions, notant que le GT « fera le point quant à ces questions/réflexions lors de la prochaine séance » (tel ne sera cependant pas le cas, voir *infra*) :

- « Veut-on vraiment travailler avec les mandataires de Greenwatt ou faut-il lancer un appel d’offre sur le marché public ?
- Le coût est un élément important. Faut-il payer pour obtenir des données déjà connues que Greenwatt est prête à nous remettre ?
- Avoir un seul avis est-ce crédible ?
- Si l’on choisit de collaborer avec Greenwatt, il faut impérativement faire appel aux mêmes mandataires. Le cas échéant, un appel d’offre doit être fait.
- Il est possible que les données de Greenwatt suffiront, sans l’intégralité des études. »⁶⁹

Remarque : A ce stade, il faut retenir des deux premières séances du GT que c’est le SdE, en qualité de chef de projet, qui invite Greenwatt. La société aurait déjà mené des études et disposerait donc de données qui s’avèreraient utiles pour le travail de planification. Les deux représentants du SdE, [REDACTED] et [REDACTED], ont également mis l’accent sur la confidentialité lors de la première et deuxième réunion. De la présentation annexée au PV du 1^{er} octobre, il ressort que Greenwatt est intéressée et prête à collaborer en mettant à disposition ses données, mais demande aussi que le GT travaille avec ses mandataires et que la confidentialité sur ses données soit garantie. Enfin, le PV du 1^{er} octobre, tout comme les courriels des 3 et 8 septembre, montrent que les membres du GT s’interrogent sur la démarche à suivre. La question des marchés publics et celle des conflits d’intérêts potentiels sont explicitement évoquées dans les documents analysés.

La **troisième séance du GT** a lieu le **19 novembre 2015**. Le PV ne mentionne toutefois pas de discussions concernant les questions soulevées à la fin de la séance précédente du 1^{er} octobre 2015 concernant la collaboration avec Greenwatt et « ses » mandataires.

Au cours de cette troisième séance, les membres du GT discutent du concept éolien de la Confédération qui donne lieu à consultation, de la mise en commun des critères pour fixer les sites, d’un entretien de [REDACTED] avec la section lacs et cours d’eau du Service des ponts

⁶⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

et chaussées (SPC), ainsi que de l'intégration d'un(e) juriste au GT, eu égard aux inquiétudes relatives à la question de la responsabilité. Concernant ce dernier point, pour résoudre les « questions juridiques qui se poseront nécessairement dans le traitement du dossier »⁷⁰, le GT désigne Madame [REDACTED], juriste du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), comme personne de référence⁷¹. Il est toutefois précisé qu'elle ne participera pas aux séances, mais qu'elle restera à disposition du GT en cas de besoin. Le chef du SeCA, Monsieur [REDACTED], qui s'est positionné par l'intermédiaire de Madame [REDACTED] (SeCA), a en effet considéré que le fait de participer systématiquement aux séances du GT « représente une charge importante et n'est pas absolument essentiel »⁷². Le chef du SeCA a donc décidé que la personne en question n'interviendrait que de manière ponctuelle, si un éclairage juridique était nécessaire sur certains points⁷³. Le PV de la séance du GT du 19 novembre 2015 précise également que la juriste en question « va s'informer/s'imprégner de la thématique éolienne »⁷⁴.

Remarque : Les documents ultérieurs qui ont été analysés ne montrent pas d'implication directe de Madame [REDACTED] au cours des réunions, ni qu'à un moment donné le GT lui aurait adressé l'une ou l'autre question.

La **quatrième séance du GT** a lieu le **25 janvier 2016**. Au point 5 de l'ordre du jour figure le compte-rendu de [REDACTED] sur le mandat avec ennova SA pour la fixation des priorités de sites. Toutefois, et sans qu'aucune discussion n'ait été consignée dans les PV sur le choix de la désignation de ce bureau d'études, il apparaît qu'un rapport intermédiaire du 21 janvier 2016 a déjà été rédigé par le bureau d'études ennova SA. Ce rapport est remis aux membres du GT lors de la séance⁷⁵. Dans ce rapport intermédiaire figurent notamment les informations suivantes : « Mandant : Service de l'énergie SdE (...) *Groupe d'accompagnement* : [Liste des

⁷⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 19 novembre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷² Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du jeudi 15 octobre 2015, 11:53 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 28).

⁷³ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du jeudi 15 octobre 2015, 11:53 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 28).

⁷⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 19 novembre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷⁵ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 25 janvier 2016 (post-it : « Documents remis lors de la séance 25.1.16 » ; Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 237).

membres] » ; « Mandataire : ennova SA (...). Equipe projet : ██████████, Chef de projet »⁷⁶.

A la suite de l'intervention de ██████████, le PV de la séance du 25 janvier 2016 indique ce qui suit :

- « D'ici le 1^{er} février, les membres du Groupe de travail étudieront au sein de leur service les points/critères qui les concernent et feront part de leurs éventuels commentaires. Il ne faut pas tenir compte de la pondération (colonne du milieu Cpoids). Cela concernera la prochaine étape. Prendre la colonne pondération à droite.
- Le 2 février, nous devons donner notre OK à ennova SA pour la poursuite de l'étude.
- Ennova SA procédera à une analyse et classification des 21 sites. »⁷⁷

Dans la suite des échanges qui ont lieu lors de la séance du 25 janvier 2016 et qui sont consignés dans le PV, Madame ██████████ « relève qu'il est difficile d'évaluer les points si l'on ne connaît pas ce qui se cache derrière les termes 'peu sensible, très sensible, ...' »⁷⁸. Le PV indique ensuite : « Renseignements pris par ██████████ auprès de ennova, les points proviennent des études/rapports faits par des spécialistes »⁷⁹. Puis, d'après le PV, « ██████████ ██████████ indique que toutes les études utilisées sont à notre disposition. Il est possible de les demander directement à ennova ou passer par lui-même pour les obtenir »⁸⁰. ██████████ intervient alors également pour indiquer que « le délai fixé pour la finalisation de cette première étude est fin mars. Ensuite, il faudra élargir le groupe, par exemple à toutes les communes ou à l'association fribourgeoise des communes. Il s'agit de réunir les acteurs et les inviter à faire partir du groupe responsable de la construction des éoliennes dans le canton, rapport à la stratégie du canton »⁸¹.

Remarque : Des documents analysés, il faut ici retenir qu'il n'y a pas de trace d'une éventuelle discussion sur le choix de désigner ennova SA, sauf que l'existence de celle-ci avait été signalée dans la présentation du représentant de Greenwatt. Il ressort aussi qu'ennova SA est présentée comme ayant des données à sa disposition qui lui ont permis de dresser ce premier

⁷⁶ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 25 janvier 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 238).

⁷⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

rapport. Toutefois, le PV n'indique aucun élément de discussion sur l'origine de ces études réalisées par des experts travaillant pour un bureau qui vient de s'installer dans le canton.

La **cinquième réunion du GT** se tient le **7 mars 2016**. Comme l'indique le PV, « [l]a société ennova SA a été invitée pour la première partie de la séance afin d'évoquer la priorisation des sites »⁸². Ennova SA est représentée par Monsieur [REDACTED]. En plus de commenter les diapositives de sa présentation, qui sont annexées au PV⁸³, et juste avant de quitter la séance⁸⁴, [REDACTED] distribue aux membres du GT une feuille intitulée « Evaluation des sites éoliens : méthodologie et priorisation, PHASE 1 »⁸⁵, ainsi que différentes grilles d'évaluation pour chaque critère (Environnement, Technique, Société et Economie)⁸⁶.

Suite à la présentation de [REDACTED], le PV de la séance du 7 mars 2016 indique que les membres discutent de différents « critères d'exclusion complémentaires » (« autoroutes et routes principales : 200 m », « Lignes électriques MT-HT : 200 m ») ainsi que de quelques autres points⁸⁷. [REDACTED] mentionne que « d'ici aux 22-23 mars, l'affinage de la méthodologie aura bien avancé, à savoir la grille d'évaluation des sites. Par contre, pour le rapport final, il faudra attendre fin avril »⁸⁸. Avant que la réunion se poursuive sans [REDACTED], il est convenu que la prochaine séance est « fixée au mercredi 23 mars à 9h00 » ; selon le PV ; « [REDACTED] indique qu'il sera présent avec un représentant de la société Atelier 11a »⁸⁹ (nous mettons en évidence).

La suite de la réunion porte sur les points suivants : « Prochaines étapes, élargissement du groupe de travail »⁹⁰ ; la prise de position du canton de Fribourg dans le cadre de la procédure

⁸² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations) ; pour les diapositives d'ennova SA, voir Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 193 ss).

⁸⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁵ Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 208).

⁸⁶ Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 209 ss).

⁸⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4-6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

de consultation portant sur la « Conception de l'énergie éolienne de la Confédération »⁹¹ ; et la « Prise en compte des SDA (surfaces d'assolement) »⁹².

Concernant l'élargissement du GT, le SdE propose initialement d'inviter les membres potentiels suivants :

- « Communes touchées par un site P1/P2/P3
- Communes avoisinantes d'un site P1/P2/P3
- AFC (association des communes)
- OFEN
- Politiques (groupes parlementaires du GC)
- ONG: [REDACTED], Pronatura, Birdlife, [REDACTED]
- Promoteurs (Greenwatt, [REDACTED])
- Entreprises électriques: Groupe E, Gruyère énergie [REDACTED] »⁹³.

Le PV indique qu' « [a]près discussion il est également décidé d'inclure l'association 'Sauvez les Préalpes' aux séances qui seront organisées »⁹⁴. Il est aussi question de Pronatura⁹⁵. Enfin, « [i] est également décidé d'inviter l'OFEN »⁹⁶.

Dans le cadre de cette discussion, [REDACTED] indique que « concernant les séances d'information avec les groupes de travail élargi, il faudra discuter avec ennova SA de leur participation et implication »⁹⁷. [REDACTED] « demande à [REDACTED] d'évoquer ce sujet avec eux ; un avenant à leur mandat peut se faire »⁹⁸.

Finalement, concernant l'« [o]rganisation de la première séance d'information », le GT décide ce qui suit :

- « Préparer l'invitation, laquelle sera soumise à la DEE pour invitation.
- Présence d'ennova SA.

⁹¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹³ Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 205).

⁹⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- Inviter notamment la Conférence des préfets, l'OFEN, Sauvez les Préalpes. »⁹⁹

██████████ fait remarquer que « la communication extérieure est importante. Il serait utile d'avoir une agence de communication afin de ne pas commettre des erreurs. »¹⁰⁰ ██████████

██████████ propose alors d'inviter la société de communication ██████████ à la séance suivante, « afin que cette agence se présente et explique de quelle manière elle pourrait collaborer » ; le GT décide également d'inviter « M. ██████████, chargé de communication de la DEE »¹⁰¹.

La **sixième réunion du GT** a lieu le **23 mars 2016**. La question de la communication est évoquée au point 2 de l'ordre du jour¹⁰². Pour cela, deux nouvelles personnes vont intervenir dans le dossier. Ainsi, le PV mentionne que « Monsieur ██████████, responsable communication de la DEE est présent afin de s'informer sur les discussions menées au sein du groupe de travail » ; il doit toutefois quitter la séance après 30 minutes¹⁰³. Monsieur ██████████ ██████████ de ██████████ est également présent à la séance¹⁰⁴ ; il arrive après le départ de Monsieur ██████████¹⁰⁵.

Avant cela est discuté le premier point à l'ordre du jour, qui porte sur la « Priorisation des sites – premiers résultats de l'étude par la société ennova SA »¹⁰⁶. Ce point est présenté par ██████████, qui est « accompagné de Monsieur ██████████, biologiste, de la société Atelier 11a »¹⁰⁷.

██████████ présente l'« étude (...) menée par rapport avec l'aspect nature (...) en collaboration avec l'agence l'Azuré »¹⁰⁸. Il s'agit d'une « première approche par rapport aux

⁹⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

risques » des « premiers résultats pour les milieux naturels traités »¹⁰⁹. La discussion permet à [REDACTED] de se renseigner sur des données accessibles, notamment au sein du Service des forêts et de la faune (SFF)¹¹⁰. Monsieur [REDACTED] indique aussi que les données complémentaires seront toutes réunies pour la séance de travail du 19 mai, mais pas pour la séance d'information du 20 avril¹¹¹. [REDACTED] « souhaiterait que M. [REDACTED] soit présent aux séances pour répondre aux éventuelles questions des participants »¹¹². [REDACTED] « confirme que ces dates ont été réservées par lui-même et M. [REDACTED] »¹¹³.

La réunion se poursuit avec la présentation de [REDACTED]. Le PV indique que pour la prochaine séance du 11 avril 2016, « toutes les données seront à jour (carte avec tous les sites) »¹¹⁴.

Le **11 avril 2016** a lieu la **septième réunion du GT**. Elle apparaît comme un moment charnière. En préambule, le PV indique, comme d'habitude, les membres du GT présents. Il documente encore la présence de deux « invités », à savoir « [REDACTED], responsable communication de la DEE » et « [REDACTED], [REDACTED] »¹¹⁵. En revanche, les mandataires externes ne figurent pas parmi les invités mentionnés en exergue, alors que le deuxième point à l'ordre du jour concerne la « Priorisation des sites – présentation par la société ennova SA après actualisation des données »¹¹⁶.

En introduction de cette séance, [REDACTED] informe les participants qu'« il y a eu des modifications dans l'organisation de la journée du 20 avril », à savoir :

- « Pas de communiqué de presse – décision de la DEE.
- Présentation aux participants des critères retenus, sans les pondérations.
- Aucun site ne sera communiqué à l'extérieur. Ils sortiront avec le projet du Plan directeur cantonal et pas avant.

¹⁰⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- La pesée des intérêts se fera en premier lieu par le Conseil d'Etat.
- La séance de workshop du 19 mai est annulée. »¹¹⁷

Le PV indique qu'« [u]n tour de table est fait pour avoir le ressenti de chacun »¹¹⁸. Il est question du rôle des ONG. [REDACTED] indique que « [l]eur marge de manœuvre consistera en la validation des critères retenus et la possibilité de faire des remarques sur un éventuel oubli de notre part de prendre en compte un point important. Ils mettront des pondérations. Ils recevront la liste des critères et auront un délai pour répondre. Le Conseil d'Etat aura ainsi une vue d'ensemble sur l'avis des parties concernées »¹¹⁹.

[REDACTED] indique qu'« il ne faut pas faire venir les gens 'pour rien'. Il faut avoir quelque chose à présenter »¹²⁰. Il questionne également le maintien de la séance avec les opposants à Pérolles 25 (« Y a-t-il assez de substance pour les faire venir ? »¹²¹). [REDACTED] répond qu'« on fera quand même plus que les informer. Ils auront un certain temps pour réagir sur les critères »¹²².

[REDACTED] indique encore que « [REDACTED] l'a contacté car ils aimeraient participer à la séance du 20 avril »¹²³, ce à quoi [REDACTED] répond qu'il faut « leur répondre négativement »¹²⁴.

Les membres du GT discutent encore de la question des études de base. [REDACTED] indique que « [l]es plans sectoriels sont des études de base. Elles sont accessibles par tous mais ne sont pas mises en consultation publique. On ne peut pas se prononcer sur ce travail. L'étude est dissociée du Plan directeur mais celui-ci s'y réfère »¹²⁵. [REDACTED] complète en disant que « [les communes] ne peuvent pas remettre le fond et les études en

¹¹⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

cause »¹²⁶. Cette discussion terminée, la séance se poursuit « conformément à l'ordre du jour proposé »¹²⁷. [REDACTED] procède alors à la présentation de la suite du travail sur les critères (« Priorisation des sites – présentation par la société ennova SA après actualisation des données ») ; ce point 2 de l'ordre du jour est traité conjointement avec le point 3 (« Organisation de la séance d'information du 20 avril »)¹²⁸.

La huitième séance du GT a lieu le 30 mai 2016. Sont cette fois mentionnés en préambule les invités suivants : « [REDACTED] – Société ennova SA » et « [REDACTED] – [REDACTED] »¹²⁹. A l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Pondération des dimensions et critères : résultats et retours des services cantonaux » et « 3. Point sur les premiers résultats par la société ennova SA »¹³⁰ ; ce dernier point est traité conjointement avec le point 5 à l'ordre du jour (« 5. Prochaines étapes »)¹³¹.

Concernant le troisième point à l'ordre du jour (« Point sur les premiers résultats par la société ennova SA », *supra*), [REDACTED] procède à sa présentation¹³² et indique que « [c]ompte-tenu des délais, il faut impérativement entériner la base des critères d'évaluation »¹³³. Une discussion s'ensuit concernant le « regroupement des sites par zones de localisation »¹³⁴.

Concernant le cinquième point à l'ordre du jour (« Prochaines étapes »), il est convenu que :

« [REDACTED] :

- enverra une nouvelle fois la grille pour ultime correction des services (...)
- mettra un filtre 'sites en forêt'
- mettra un filtre 'min. 6 éoliennes par site'
- mettra un filtre 'note min. 1.7'

¹²⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 3 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³² Pour le contenu de cette présentation, voir Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 30 mai 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 141 ss).

¹³³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- sortira les critères ‘SDA’ et ‘zones de protection’
- enverra la macro à chaque service
- transmettra les nouveaux résultats aux services »¹³⁵.

La **neuvième séance du GT** a lieu le **13 juin 2016**. A nouveau, le PV mentionne en préambule deux invités : « [REDACTÉ] – Société ennova SA » et « [REDACTÉ] [REDACTÉ] »¹³⁶. A l’ordre du jour figurent notamment les points suivants : « Résultat de la pondération des dimensions et critères » et « Point de situation selon l’analyse de la société ennova SA et décisions de la suite à donner »¹³⁷. Ces deux points sont traités conjointement¹³⁸.

Lors de l’approbation du PV de la séance précédente du 30 mai 2016, [REDACTÉ] [REDACTÉ] indique que « le filtre pour la note a été mis à 1,5 et non 1,7 » et « rend attentif le GT au fait qu’il faudra pouvoir argumenter dans le rapport le filtre ‘min. 6 éoliennes par site’ »¹³⁹.

[REDACTÉ] présente les résultats de l’avancement de l’étude d’ennova SA, qui propose un processus en cinq phases ainsi qu’un planning de travail (voir *infra*, fig. 5 et 6).

¹³⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

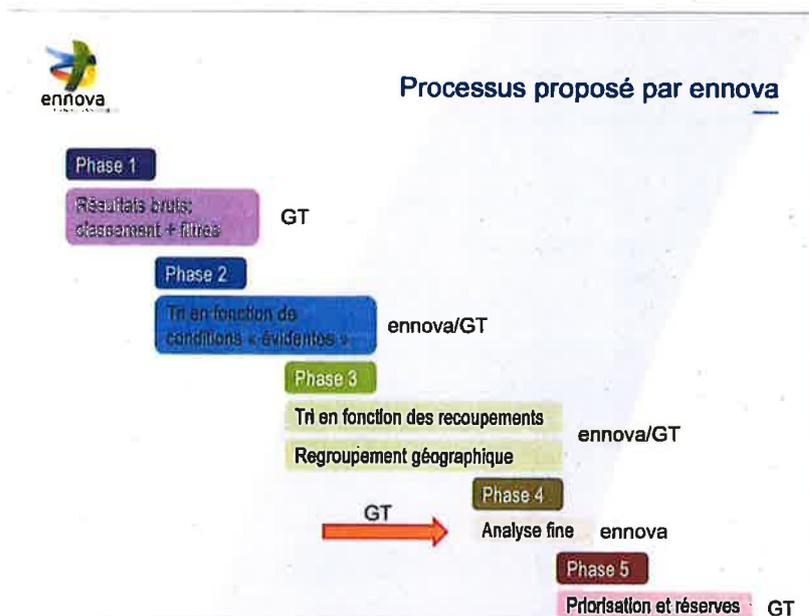


Fig. 5 – Processus proposé par ennova SA au GT¹⁴⁰

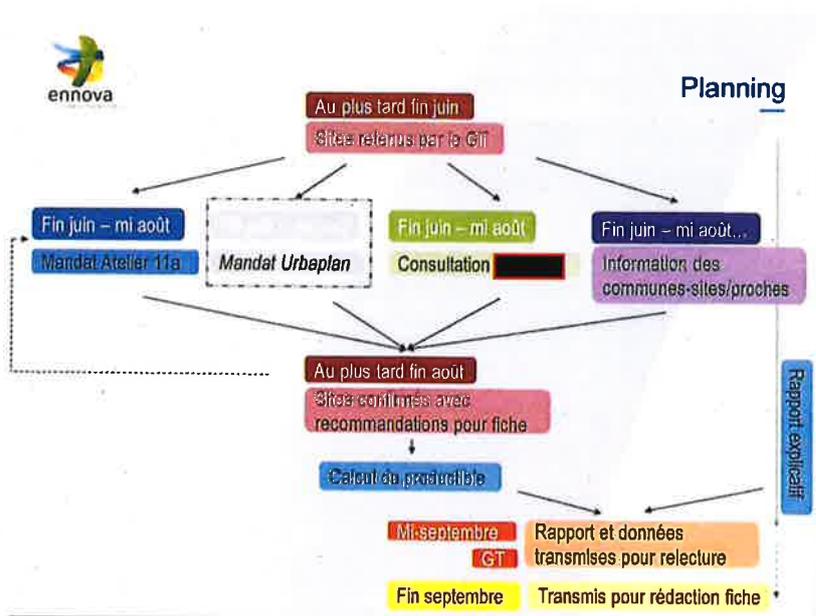


Fig. 6 – Planning proposé par ennova SA au GT¹⁴¹

Au cours de la discussion, plusieurs membres du GT s’expriment sur les critères. Par exemple, [redacted] (Service de l’environnement, SEEn) indique qu’« [u]ne première présélection a été faite mais sans pondération en deux étapes. Pour sa part, il aurait apprécié plus de

¹⁴⁰ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 13 juin 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 115).

¹⁴¹ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 13 juin 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 132).

critères pour sortir des sites. Le SeCA a dit ne pas vouloir pondérer les dimensions mais le GT n'a jamais validé cette manière de faire et qui diffère pour chaque service. S'il avait été défini à l'origine que le nombre de critères étaient important, il aurait insisté pour en mettre plus. Par exemple, 3 critères pour chaque dimension afin d'avoir une égalité et ne pas se trouver avec seulement 25% pour les humains. Il émet des doutes sur le système utilisé pour la pondération. Le poids dimension est très important. »¹⁴²

█ quitte la séance alors que la discussion au sein du GT se poursuit¹⁴³. Le GT discute encore, en son absence, du « bienfondé de contacter les communes pour 'les prévenir' » et décide que « Non, car les communes auront trois mois de délai pour se prononcer lors de la consultation »¹⁴⁴. Concernant la question de savoir « Comment et quels sites définir », le GT « décide de renoncer à classer les sites en P1 et P2 » et de « [p]rendre l'ordre des notes, sauf pour le site du Schwyberg qui a un statut particulier étant donné toute la procédure suivie »¹⁴⁵. Il est encore décidé de « [c]onsulter █ et de lancer le mandat d'atelier 11a. Cela servira de recommandations pour le développeur (une fois que les sites sont affinés). (...) █ transmettra les périmètres d'études à █ et **contactera atelier 11a** (pas besoin d'analyses complémentaires pour le site du Schwyberg) »¹⁴⁶.

Il est encore convenu qu' « [a]vant de valider les sites, il faut consolider l'avis du GT et des services auxquels les membres sont rattachés. █ enverra par mail aux membres du GT (...) la présentation du jour ainsi que des cartes plus détaillées avec les sites, pour que chaque service regarde en interne et valide ensuite »¹⁴⁷.

Le PV indique encore que █ déclare que « [l]a rédaction des textes a commencé et sera affinée dès que les sites seront confirmés. Chaque service s'occupe des thèmes qui le concernent et ensuite le SeCA rassemble les textes et les met uniformément en page. Dès que nos textes seront rédigés, ils seront soumis au GT. Fin septembre, la fiche doit être rédigée.

¹⁴² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Le rapport sera prêt pour fin août ([REDACTED]). Il sera très utile pour rédiger la fiche. »¹⁴⁸

La **dixième séance du GT** a lieu le **27 juin 2016**, en l'absence de [REDACTED], [REDACTED] et [REDACTED] (tous trois excusés)¹⁴⁹. Une fois encore, le PV mentionne en préambule deux invités, à savoir – cette fois-ci – « [REDACTED] – Société ennova SA » et « [REDACTED] – [REDACTED] »¹⁵⁰. Parmi les points à l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Résultat du 'nettoyage des zones' par la société ennova SA », « 3. Discussion sur les études faites par [REDACTED] » et « 4. Décisions sur les zones à définir pour le Plan directeur cantonal et attribution du mandat à atelier 11a »¹⁵¹. Les points 2 et 3 sont traités conjointement¹⁵².

Pour ce qui est de la présentation d'ennova SA, [REDACTED] indique qu'il a « reçu les observations de [REDACTED] il y a quelques minutes par email. Elles n'ont donc pas pu être intégrées dans la synthèse, mais il fera part de ses remarques au fur et à mesure »¹⁵³.

La discussion porte sur sept sites (Salvenach, Gibloux, Côtes de Romont, Monts de Vuisternens, Misery-Courtion/Passafou, La Berra, Schwyberg)¹⁵⁴. Le GT discute le cas de chaque site. Il exclut Salvenach en raison d'un résultat « médiocre dans le calcul des productibles des sites retenus »¹⁵⁵. Le site du Gibloux est considéré comme problématique en raison de plusieurs points¹⁵⁶. Les sites des Côtes de Romont, des Monts de Vuisternens et de Misery-Courtion/Passafou présentent encore des points à vérifier¹⁵⁷. Concernant La Berra, [REDACTED] « souhaite qu'on supprime ce site » ; [REDACTED] répond que « si on

¹⁴⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

l'enlève, il faut des arguments »¹⁵⁸. Enfin, le site du Schwyberg est considéré comme « OK (...) tel quel » ; [REDACTED] relève toutefois qu'« il faut vérifier si les nombreux bâtiments (chalets d'alpage) situés dans la zone sont habités à l'année ou non »¹⁵⁹. Il est également indiqué au PV qu'« [a]près le nettoyage des sites, il reste toujours 250 Gigawattheures de productivité (160 sont à trouver) »¹⁶⁰.

Suite à cette discussion, il est question de l'« Établissement du rapport explicatif et des fiches du PDCant »¹⁶¹. Il est notamment convenu que « [REDACTED] se coordonnera avec M. [REDACTED] pour la rédaction des documents, lequel est en charge de ce mandat »¹⁶².

Concernant le point 4 de l'ordre du jour (« Décisions sur les zones à définir pour le Plan directeur cantonal et attribution du mandat à atelier 11a », *supra*), le GT décide à l'unanimité de « confirmer à la société atelier 11a qu'ils peuvent affiner leurs analyses/études pour les zones retenues et faire ressortir les éléments sensibles. [REDACTED] leur confirmera ce point en rappelant les délais »¹⁶³.

Sous « Divers » (point 5 de l'ordre du jour), il est convenu que « [REDACTED] préparera le rapport explicatif de la sélection des sites et l'enverra à chacun vers la mi-août. —> Les membres du GT en prendront connaissance et feront part de leurs éventuelles remarques dans le but de pouvoir sortir une version presque finale lors de la prochaine séance »¹⁶⁴.

Le **30 août 2016** a lieu la **onzième séance du GT**. A l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Information sur l'analyse de [REDACTED] et influence sur les sites actuels / ennova SA » ; « 3. Rapport final et discussion sur la suite des démarches / ennova SA » ; « 4. Présentation des fiches du PDCant / ennova SA – [REDACTED] »¹⁶⁵. Une fois de plus, « [REDACTED]

¹⁵⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

██████████ – Ennova SA » figure dans le préambule du PV à titre d'invité ; quant à « ██████████ – ██████████ », il est excusé¹⁶⁶.

██████████ ouvre cette onzième séance en ajoutant deux points à l'ordre du jour « afin de faire le compte-rendu des rencontres qui ont eu lieu au cours de l'été (points 1a et 1b) »¹⁶⁷. Il s'agit du « Compte-rendu de la séance avec l'ARE, l'OFEN et Météotest » (point 1a), d'une part, et du « Compte-rendu des rencontres avec M. ██████████, responsable du dossier éolien pour le canton de Vaud et M. ██████████, responsable du dossier pour le canton de Berne » (point 1b), d'autre part¹⁶⁸. Concernant le point 1a, ██████████ explique qu'il y a une bonne correspondance entre les zones indiquées par la Confédération et les sites retenus par le GT. Concernant le point 1b, il est précisé que « ██████████ était également présent » à la réunion avec M. ██████████, responsable du dossier éolien pour le canton de Vaud, et que « [l]a zone de Romont qui fait frontière avec le canton de Vaud ne pose à priori pas de problème, mais le canton de Vaud souhaite être consulté en temps voulu »¹⁶⁹.

Concernant le point 2 à l'ordre du jour, qui a trait à « l'analyse de ██████████ » et à son « influence sur les sites actuels », c'est ici encore ██████████ qui prend la parole « pour l'explication de l'analyse effectuée par ██████████ »¹⁷⁰.

Le point 3 à l'ordre du jour s'intitule « Rapport final et discussion sur la suite des démarches »¹⁷¹. Ici encore, ██████████ prend la parole pour présenter le travail d'ennova SA. Il mentionne notamment que « [d]es corrections doivent encore être apportées suite aux retours des différents services et les informations de ██████████ doivent être intégrées. Le rapport d'atelier 11a, qui a analysé les 5 sites par rapports aux oiseaux nicheurs et chauves-souris, est terminé. Chaque site a son analyse ██████████. Ce rapport d'atelier 11a doit encore être vu par les services. »¹⁷²

Au cours de la discussion sur ce point, ██████████ « rappelle que notre approche a été faite de manière indépendante et neutre. Les sites intéressants sont sortis mais il ne s'agit pas

¹⁶⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

de chercher des sites pour les promoteurs. Toutes les bases qui ont servi au thème du Plan directeur seront publiques et visibles sur le site de l'Etat »¹⁷³.

Il est précisé que « [redacted] s'attellera au rapport indépendant dans un deuxième temps. Concernant le rapport principal¹⁷⁴, si une modification de fond devait intervenir après les dernières remarques des services, il faudra en reparler au sein de [sic] groupe de travail. Cela ne devrait toutefois pas être le cas. »¹⁷⁵

[redacted] rappelle également aux membres du GT que « les documents mis à jour doivent pouvoir être validés par chacun des membres. Il faut que les éléments amenés par chacun soient bien approuvés par son propre service. Une fois le rapport édité, il ne faudra pas que les services reviennent sur des points lors de la consultation interne. »¹⁷⁶

[redacted] rappelle aux membres du GT les « prochaines étapes », à savoir :

- 1) « Remise du Plan directeur du thème éolien en des fiches
- 2) Analyse par le comité du projet
- 3) Transmission au Copil qui comprend trois Conseillers d'Etat, deux Préfets, des représentants des communes et un représentant de l'ARE. Le Copil validera ou pourra éventuellement demander des modifications.
- 4) Consultation interne des services de l'Etat (mars 2017).
- 5) Consultation publique (fin 2017). »¹⁷⁷

Il ressort du PV que plusieurs personnes sont impliquées dans la rédaction des différents documents relatifs au volet éolien du Plan directeur cantonal. [redacted] est chargé du rapport final et du rapport indépendant¹⁷⁸ ; [redacted] rédigera les textes concernant les fiches sur la base des éléments transmis par les membres du GT¹⁷⁹ ; enfin,

¹⁷³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁴ Le rapport principal auquel il est fait référence désigne le rapport explicatif intitulé « Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif » (Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif)), laissant ainsi penser que par rapport indépendant, le groupe de travail désigne la fiche-projet élaborée pour chaque site (Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 30 août 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 72 s).

¹⁷⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Monsieur [REDACTED] « a commencé la rédaction des textes, lesquels seront transmis à [REDACTED] »¹⁸⁰.

Le GT récapitule les « étapes et autres décisions du groupe de travail » :

- « Tous les éléments doivent être transmis à [REDACTED] qui rédigera les textes.
- Priorité au Plan directeur puis au rapport.
- [REDACTED] finalisera le rapport principal en priorité.
- Le thème éolien du PDCant peut être fait dans l'immédiat. (...)
- [REDACTED] enverra une fiche type vers le 12 septembre.
- [REDACTED] contactera M. [REDACTED] pour faire un point sur l'avancement de son travail. »¹⁸¹

La **douzième et dernière séance du GT** se tient le **26 septembre 2016**. Cette fois-ci encore, « [REDACTED] – Société ennova SA » figure en tant qu'invité ; « [REDACTED] – [REDACTED] » est quant à lui excusé¹⁸². Cette dernière séance est dédiée à la présentation du planning par ennova SA pour la suite du mandat (point 2), au rapport final du PDCant avec les dernières remarques (point 3), aux fiches projets (point 4) et au catalogue des fiches des sites non retenus (point 5)¹⁸³.

Concernant le point 2 (« Planning ennova SA pour la suite du mandat »), [REDACTED] livre sa présentation en précisant que « la priorité a été donnée aux fiches plutôt qu'au rapport. La synthèse des enjeux peut être ajoutée à chaque fiche pour ce concerne atelier 11a »¹⁸⁴. Il distribue aux membres du GT les « [f]iches plus ou moins provisoires des 6 sites »¹⁸⁵.

[REDACTED] rejoint la séance et précise que « c'est le SeCA qui travaille à l'uniformisation des fiches. Il n'est donc pas nécessaire qu'ennova en fasse plus car elle a

¹⁸⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

assez matière pour débiter ce travail »¹⁸⁶. [REDACTED] indique qu'il « transmettra à atelier 11a ce qu'on attend encore de leur part »¹⁸⁷.

Il est finalement décidé que :

- « [REDACTED] remettra les tableaux de synthèses à [REDACTED] d'ici le 30 septembre. Il se limitera aux 'recommandations connues', notamment avec [REDACTED].
- [REDACTED] enverra par mail aux membres du GT une version plus élaborée des fiches.
- Le délai du 27 octobre, soit la date de l'avant-dernière séance du comité de projet, est pris en compte pour la rédaction des différents textes »¹⁸⁸.

Enfin, les points 3-5 de l'ordre du jour (*supra*) sont traités conjointement¹⁸⁹. [REDACTED] ayant quitté la séance avant la fin, celle-ci est conclue par [REDACTED], qui remercie les participants¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 4 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁹⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

3.2. LES AUTRES ACTEURS

Cette seconde partie se concentre sur les autres acteurs qui sont intervenus dans le cadre de ce dossier, à savoir les principaux développeurs de projets éoliens (3.2.1), ennova SA – dont l'activité d'entreprise privée aurait évolué, selon les points de vue – (3.2.2), ainsi que les autres prestataires externes qui ont assisté l'administration dans le travail de planification (3.2.3). Elle a été rédigée en recoupant les informations extraites des documents à disposition des mandataires, notamment des PV et de leurs annexes, avec des informations disponibles publiquement, provenant de sites Internet officiels, de sources médiatiques ou encore des acteurs impliqués. L'analyse de ces sources permet de distinguer les principaux acteurs actifs dans le domaine du développement éolien (les principaux développeurs) et ceux impliqués dans le travail administratif de planification du volet éolien (les mandataires).

3.2.1. LES PRINCIPAUX DÉVELOPPEURS DE PROJETS ÉOLIENS

L'étude des pièces citées permet d'identifier quatre entreprises qui sont ou ont été impliquées directement ou indirectement dans le domaine du développement des projets éoliens : Groupe E Greenwatt SA, ennova SA, [REDACTED] et [REDACTED].

Groupe E Greenwatt SA¹⁹¹ est une entreprise détenue à 90% par Groupe E et à 10% par le canton de Neuchâtel¹⁹². Groupe E est quant à lui détenu à 80% par l'État de Fribourg, les actions restantes étant réparties entre divers actionnaires¹⁹³. Groupe E Greenwatt SA a pour but statutaire « l'étude, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergies issues de sources renouvelables, la mise en place de mesures d'économie et d'efficacité énergétique. (...) »¹⁹⁴.

Lors de la séance du GT du 1^{er} octobre 2015, [REDACTED], chargé d'affaires éolien pour Groupe E Greenwatt, déclare que Groupe E Greenwatt est « développeur unique » dans le canton de Fribourg et qu'il n'y a « [p]lus de concurrence sur l'éolien dans le canton »¹⁹⁵. Par ailleurs, en vue de réaliser sa mission de construction de production d'énergie renouvelable, Groupe E Greenwatt SA a été en pourparlers avec des communes fribourgeoises.

En novembre 2014, Groupe E Greenwatt SA signait avec **ennova SA**¹⁹⁶ une lettre d'intention de collaboration concernant le parc éolien prévu au Mont-Gibloux, pour lequel ennova SA

¹⁹¹ Registre du commerce, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750>, consulté le 27 octobre 2023.

¹⁹² Site de Greenwatt, <https://www.greenwatt.ch/fr/>, consulté le 14 septembre 2023.

¹⁹³ Site de Groupe E, Portrait, <https://www.groupe-e.ch/fr/decouvrir-groupe-e/groupe-e/portrait>, consulté le 14 septembre 2023.

¹⁹⁴ Registre du commerce, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), But, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750>, consulté le 27 octobre 2023.

¹⁹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁹⁶ Registre du commerce, ennova SA (CHE-248.563.395), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1021636>, consulté le 27 octobre 2023.

était promotrice depuis le début ; un article de la presse locale évoque ainsi que des mesures de vent avaient déjà été effectuées par Greenwatt et que les sociétés prévoyaient de collaborer et d'échanger leurs informations respectives¹⁹⁷. Ennova SA est donc le deuxième acteur qu'on peut identifier parmi les développeurs du secteur de l'éolien. L'entreprise a toutefois connu une évolution organisationnelle qui rend délicate la compréhension de son intervention dans le secteur. Cette évolution sera analysée ultérieurement dans le cadre du présent rapport (voir *infra*, 5.2.2).

Ainsi, ennova SA a été progressivement reprise par [REDACTED]¹⁹⁸. Ceux-ci sont une entreprise publique, dont l'actionnariat est composé en 2015 de [REDACTED]¹⁹⁹. [REDACTED] ont pour but statutaire de « fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité, de l'énergie thermique, ainsi que traiter des déchets; évacuer et traiter les eaux polluées dans le cadre fixé par la loi; (...) développer des activités dans des domaines liés à ce but, exercer leurs activités à l'extérieur du canton et fournir des prestations et des services en matière de télécommunications »²⁰⁰.

La **relation initiale entre ennova SA et [REDACTED]** a été concrétisée à travers un contrat intitulé « [REDACTED] », conclu en 2011²⁰¹. Ce contrat prévoyait la participation [REDACTED] à 20% du capital-actions d'ennova SA, ainsi qu'un prêt pour 33 millions CHF [REDACTED] à ennova SA concernant des projets jurassiens²⁰². À la suite de différentes affaires qui ont éclaté dans le canton [REDACTED] au sujet des relations [REDACTED] avec ennova SA, en octobre 2013 les deux sociétés ont négocié une convention de rupture du contrat initial, laquelle était censée prendre effet le 31 décembre 2013²⁰³. Cet accord prévoyait le rachat d'ici à cette date par ennova SA des 20% d'actions détenues [REDACTED] pour un montant estimé à 15 millions CHF. Ce montant comprenait aussi la cession par ennova SA de projets de parcs éoliens de Saint-Brais (JU) et

¹⁹⁷ RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4 novembre 2014, <https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d-ennova-au-gibloux.html>, consulté le 30 août 2023.

¹⁹⁸ Registre du commerce, [REDACTED], [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

¹⁹⁹ [REDACTED] Rapport de gestion et de développement durable 2015, [REDACTED] consulté le 14 septembre 2023.

²⁰⁰ Registre du commerce, [REDACTED], But, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁰¹ BODER, Willy, *Incapables de réviser leur accord avec Ennova, les SIG temporisent*, Le Temps, 9 janvier 2014, <https://www.letemps.ch/economie/incapables-reviser-accord-ennova-sig-temporisent>, consulté le 14 septembre 2023.

²⁰² ATS, *Les SIG envisagent de mettre la main sur la société ennova*, La Liberté, 30 avril 2014, <https://www.laliberte.ch/news-agence/detail/les-sig-envisagent-de-mettre-la-main-sur-la-societe-ennova/240910>, consulté le 14 septembre 2023.

²⁰³ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, consulté le 14 septembre 2023.

de [REDACTED], valorisés ensemble à 8 millions CHF²⁰⁴. Au 31 décembre 2013, les conditions essentielles de l'accord de divorce ne furent toutefois pas remplies, ce qui a rendu l'accord de séparation caduc²⁰⁵. Le 13 mai 2014, le Conseil d'administration [REDACTED] et les actionnaires majoritaires d'ennova SA ont finalement conclu un accord prévoyant la prise de contrôle complète d'ennova SA, à travers le rachat par [REDACTED] de 80% du capital détenu par les actionnaires privés d'ennova²⁰⁶.

Concernant l'implication d'ennova SA en qualité de développeur sur le canton de Fribourg, il faut indiquer que, dans un document adressé par courriel du 5 septembre 2022 au Secrétariat Général du Grand Conseil du canton de Fribourg en lien avec une requête de l'association Paysage libre Fribourg (PLF) en vertu de la Loi cantonale fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents²⁰⁷, ennova SA affirme que « depuis la reprise en 2014 du 100% des actions de la société ennova par les [REDACTED], ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de Fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens, hormis sur la commune du Châtelard où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures. Ennova est réorganisée dès fin 2014. En moins de deux ans, les effectifs de la société sont passés de plus de 20 à 6 collaborateurs. [REDACTED] a mis en place un nouveau conseil d'administration, une nouvelle direction et de nouvelles lignes directrices ; les activités d'ennova sont ainsi réorientées »²⁰⁸.

L'entreprise énonce alors les différents projets dans lesquels elle a été impliquée. Ainsi, elle évoque les **prospections qu'elle a réalisées sur la base du concept éolien cantonal d'août 2008 entre 2011 et 2012 sur le territoire fribourgeois** pour identifier des secteurs éoliens potentiels²⁰⁹. Elle indique encore qu'en mai 2013, elle avait signé une convention de collaboration avec la commune du Châtelard (FR). Dans ce cadre, ennova SA réalisait des mesures de vent entre mai 2013 et juin 2016, activité qu'elle précise avoir toujours déclarée et qu'elle a continué d'effectuer après le premier mandat qui lui est octroyé par le SdE le 14

²⁰⁴ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, consulté le 14 septembre 2023.

²⁰⁵ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, consulté le 14 septembre 2023.

²⁰⁶ Arcinfo, *C'est confirmé: les SIG ont racheté Ennova*, 14 mai 2014, <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/c-est-confirme-les-sig-ont-rachete-ennova-326274>, consulté le 14 septembre 2023.

²⁰⁷ Loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents du 9 septembre 2009 (LInf ; RSF 17.5).

²⁰⁸ Ennova SA, *Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg*, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [REDACTED] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²⁰⁹ Ennova SA, *Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg*, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [REDACTED] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

janvier 2016²¹⁰. Elle mentionne aussi qu'il ne sera finalement pas donné suite à cette convention de collaboration, bien qu'elle affirme que le syndic de la commune du Châtelard (FR) avait tenu à ce qu'elle soit maintenue²¹¹. Une autre convention était initialement prévue avec la commune des Grangettes, laquelle n'a jamais été signée « après la réorientation des activités d'ennova fin 2014 »²¹². En avril 2013, la commune de Misery-Courtion aurait également signé une convention avec ennova SA ; toutefois, celle-ci serait devenue caduque en avril 2015 en raison de l'absence de projet détaillé de parc éolien sur le territoire de la commune²¹³. Par ailleurs, selon le site Internet de l'entreprise, en 2016, ennova SA réalisait également des projets d'analyse des vents et évaluation du productible pour Groupe E Greenwatt SA à Entlebuch (LU) et a également effectué des mandats pour cette même société entre 2015 et 2020 sur le projet « Les Quatres Bornes (NE/BE) » en participant à la gestion de projet et études de vent, bruit, ombre, EIE / Dépôt PAC / PQ-PC, ainsi qu'en 2015 pour le projet « Mont-Sujet (BE) » concernant la réalisation de photomontages²¹⁴.

██████████ constitue encore un autre développeur qui est occasionnellement mentionné dans le dossier, notamment par ██████████, agissant au nom d'ennova SA. Cette organisation se manifesterait également auprès de ██████████ en vue de la préparation de la réunion « publique » du 20 avril 2016 ; ██████████ déclinera sa demande de participation²¹⁵.

²¹⁰ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de ██████████ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹¹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. ██████████ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹² Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. ██████████ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹³ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. ██████████ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹⁴ Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, <https://www.ennova.ch/prestationsetreferences>, consulté le 6 septembre 2023.

²¹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

3.2.2. ennova SA COMME MANDATAIRE EXTERNE

Dans le cadre du travail de révision du volet éolien du plan directeur cantonal, ennova SA fait partie des mandataires externes avec lesquels le SdE et le GT ont travaillé (*supra*, 3.1). Cette sous-section expose le contexte et les considérations ayant mené le SdE/GT à mandater ennova SA (a.), les tâches confiées à ennova SA (b.), le calendrier et les montants des factures liées aux prestations d'ennova SA (c.) et le récapitulatif des dépenses (d.).

a. Contexte et considérations ayant mené le SdE/GT à mandater ennova SA

Les éléments qui ont conduit le SdE et, par extension, le GT à recourir aux services d'ennova SA en 2016 sont difficiles à démêler. D'un côté, une **note interne rédigée en janvier 2023** par [REDACTED]²¹⁶ mentionne les aspects suivants :

- le **contexte des années 2000**, marquées par un important développement du domaine des éoliennes. A cette époque, « des cantons ont lancé des études sur leur territoire afin d'évaluer le possible développement en plaine sur la base des expériences des pays voisins, de même que bon nombre de développeurs ont commencé à prospecter sur le plateau suisse. Ceux-ci étaient souvent en lien avec des entreprises d'électricité »²¹⁷ ;
- le fait que le plan directeur du canton de Fribourg devait intégrer le thème éolien depuis 2002 et fut réactualisé en 2008²¹⁸, et l'idée évoquée, en 2013, « d'étudier la possibilité que Fribourg devienne pionnier du développement de l'éolien en plaine »²¹⁹ (**postulat 2013-GC-26 [P2027.13] du 28 juin 2013**, déposé par Eric Collomb et François Bosson) ;
- le **recours par le SdE, en 2011, au bureau** [REDACTED], basé à Winterthur²²⁰, après que le SdE s'est informé auprès des autres cantons novateurs ainsi que de l'OFEN. Ce bureau avait développé une méthodologie efficace et, selon

²¹⁶ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁹ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁰ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

██████████, « ne prospectait pas en Suisse romande, ce qui évitait tout conflit d'intérêts »²²¹. Le rapport final a été rendu en 2014²²² ;

- le fait qu'au cours de la **période 2010 à 2014**, « pas moins de 30 zones ont été étudiées dans le canton par des développeurs pour des projets éoliens »²²³. ██████████ souligne que les travaux de prospection se sont opérés en concertation entre les développeurs et les communes : « Les services de l'Etat n'ont pas été associés à ces démarches. Ils ont ponctuellement été sollicités par les développeurs, voir des communes, pour répondre à des questions. Des demandes d'enquêtes préalables ont également été soumises aux services par les développeurs (par exemple pour un projet à Semsales). Finalement, les services ont occasionnellement été invités à participer en tant qu'invités à des séances d'information qui se déroulaient dans des communes »²²⁴.

Remarque : Eu égard au contexte précédemment évoqué (*supra*, 2), il faut en déduire que l'administration publique cantonale devait donc faire face à un environnement particulièrement dynamique, avec des développements entre acteurs privés et communes, auxquels s'ajoutait une intervention fédérale.²²⁵

Dans la même note de janvier 2023²²⁶, ██████████ explique encore que la planification éolienne, dont le GT avait la charge, nécessitait une **approche complète**, qui se rapprocherait de ce qu'un développeur pourrait faire dans une phase de prospection ; toutefois, à ce stade de la planification, celle-ci se devait d'être purement **technique/scientifique**²²⁷. Dans la note explicative, ██████████ indique que le mandataire recherché devait être neutre, compétent dans les domaines techniques, doté d'une grande compétence à planifier un parc

²²¹ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²² Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²³ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁴ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁵ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 2 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁶ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

éolien et à disposition sur une durée d'une année au moins²²⁸. [REDACTED] n'étant pas disponible, et faute de trouver un acteur spécialiste du domaine disponible et non-actif sur des projets en cours dans le canton, le SdE s'est tourné vers ennova SA, après avoir contacté différents cantons, la Confédération et Suisse Eole²²⁹.

D'un autre côté, **deux courriers indiquent qu'il y a eu des échanges entre ennova SA et le SdE, à la demande de la première :**

- Ainsi, dans un courrier du 30 septembre 2015 d'ennova au SdE, l'entreprise indique : « Notre société (...), détenue à 100% par [REDACTED], a le plaisir **de vous confirmer**, qu'elle souhaite être représentée par la société Groupe E Greenwatt SA, au sein du Groupe d'accompagnement mis en place pour l'élaboration du plan directeur éolien et plus particulièrement **pour représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales** »²³⁰.
- Par courrier du 22 octobre 2015, le SdE répond à ennova SA concernant sa demande d'être associée aux travaux du GT. Il précise que « [d]es **études d'une portée plus large** devront également être réalisées (étude cantonale sur la sécurité intérieure et établissement de critères d'exclusion pertinents dans le plan directeur cantonal ou soutien lors du traitement des demandes en cours, étude cantonale avifaune / chauve-souris et intégration des résultats dans le plan directeur cantonal ou soutien lors des demandes en cours). C'est à ce stade de la démarche que les différents acteurs concernés par le sujet, dont **ennova énergies renouvelables** et notamment également les milieux de la protection de l'environnement, paysage et de la faune, ainsi que les communes et les promoteurs, **seront contactés et impliqués probablement dans la première partie de l'année 2016** ». Enfin, il indique que « **l'entreprise avec laquelle vous êtes en contact, Groupe E Greenwatt**, fait également partie des interlocuteurs du canton. Elle est donc **informée de l'avancée des travaux** »²³¹.

Ces échanges ont lieu entre la première séance du GT du 28 septembre 2015 – où [REDACTED] [REDACTED], président du GT, rappelle la confidentialité des réunions – et avant la deuxième séance du 1er octobre 2015, où Monsieur [REDACTED], représentant de Greenwatt, fera une présentation mentionnant ennova SA ainsi que les autres bureaux d'études. Il convient de rappeler que pour ce qui est de [REDACTED], sa présence à la

²²⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁹ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²³⁰ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

²³¹ Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

séance du 1^{er} octobre ne peut pas être établie avec certitude sur la base des pièces du dossier. En effet, comme mentionné (voir 3.1, *supra*), le PowerPoint du 30 septembre 2015 indique que la participation de l'intéressé est prévue à la séance du 1er octobre 2015²³², tandis que dans le PV de cette même séance, Monsieur [REDACTÉ] n'apparaît pas parmi les participants à la réunion²³³.

Durant les **séances du GT** qui ont lieu tout au long de l'année 2016, le **représentant d'ennova SA**, en la personne de [REDACTÉ], a régulièrement été présent afin d'exposer l'état de la situation concernant le mandat de priorisation des sites, jusqu'à la dernière séance, qui a lieu le 26 septembre 2016²³⁴.

b. Tâches confiées à ennova SA par le SdE

Dans le cadre de la planification du volet éolien dans le canton de Fribourg, ennova SA a exécuté plusieurs tâches qui ont impliqué des aspects d'analyse, de planification et de gestion de projets. Sur le plan contractuel, ces tâches ont été formalisées dans les actes suivants :

- Rédaction d'études et d'un rapport de priorisation des sites éoliens, impliquant ainsi des activités d'analyse et de rédaction : premier contrat de mandat datant du 14 janvier 2016)²³⁵ ;
- Activités de coordination d'autres prestataires ainsi que participation à des réunions avec différentes parties prenantes (les services de l'administration cantonale ainsi que des prestataires externes) : avenant du 25 avril 2016²³⁶, lequel a donné lieu deux fois à un dépassement des coûts estimés (voir *infra*, b.) ;
- Elaboration du catalogue des sites non retenus : dernier contrat de mandat, datant du 28 novembre 2016, connu des autrices du présent rapport²³⁷.

²³² Annexe du procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 299).

²³³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

²³⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 1 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 3 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 ss (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

²³⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1 ss.

²³⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 18 ss.

²³⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1 ss. Il faut signaler ici que les pièces remises par l'administration permettent d'identifier trois actes juridiques (deux contrats et un avenant au premier contrat). Les factures pour les différentes prestations énumérées dans les trois documents sont adressées jusqu'en mai 2017, date de la remise du catalogue des sites non retenus. En revanche, le tableau des dépenses engagées par le SdE fait état de paiements au cours de la période 2017-2018 pour laquelle notre étude du dossier ne nous a pas permis de retrouver d'explications.

c. Calendrier et montants des factures liées aux prestations d'ennova SA

L'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal de Fribourg a impliqué une diversité de mandataires externes en dehors de l'administration cantonale.

Le **14 janvier 2016**, le SdE accepte²³⁸ l'offre E/B005/07/AA/201601 du 13 janvier 2016 établie par ennova SA, intitulée « Canton de Fribourg – Plan sectoriel éolien, Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens »²³⁹, pour un montant de **43'014,20 CHF, TVA comprise**²⁴⁰.

Le mandat attribué par le SdE le 14 janvier 2016 prévoit un travail en trois phases :

« 1. Préparation des travaux

Au stade de l'offre, il s'agit de reprendre l'existant, d'analyser les rouages de la pondération et de proposer, le cas échéant, des améliorations. Après ces premiers travaux, une discussion devra suivre avec le SdE pour définir une base commune.

2. Élaboration des documents

Cette phase est celle demandant un approfondissement particulier, se justifiant par une étude site par site avec des échelles d'approche de l'ordre du 25'000, voire de détails.

Chaque site fera l'objet d'une analyse détaillée et sa note sera argumentée dans le rapport explicatif.

Lorsque l'ensemble des notes sera attribué aux sites à travers le tableau « Classement des zones pour sites éoliens sur le canton de Fribourg », une séance avec le SdE devra avoir lieu, non seulement pour créditer ou modifier son contenu et la méthodologie, mais également pour définir la structure du rapport explicatif et le niveau de détails pour l'étape suivante.

3. Finalisation

Les étapes qui suivront la validation des travaux seront essentiellement axées sur la rédaction du rapport explicatif et l'élaboration de la carte de catégorisation des sites évalués.

Une séance de présentation du rapport aura lieu avec le SdE. »²⁴¹

L'échéance pour la remise du rapport explicatif est fixée au 1^{er} mars 2016 au plus tard. Une clause de confidentialité figure également dans le contrat : « le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la

²³⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1-3.

²³⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 4.

²⁴⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 8.

²⁴¹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1 s.

structure de travail »²⁴². L'offre est soumise par [REDACTED], directeur d'ennova SA, et [REDACTED], responsable de projet pour ennova SA²⁴³.

Par courriel du **25 avril 2016**, [REDACTED] envoie à [REDACTED] une « note avec rapport d'activité précisant les travaux réalisés et les dépassements actuels », une « facture pour les travaux réalisés », ainsi qu'un « avenant pour les travaux à compléter »²⁴⁴. L'avenant à l'offre de base transmis par ennova SA au SdE le 25 avril 2016²⁴⁵ porte sur un montant de **12'858,30 CHF HT**²⁴⁶. Le document énonce les activités complémentaires suivantes faisant l'objet de l'avenant :

- « Coordination des mandataires PAYSAGE et NATURE sur la base des retours des Services du SNP, SFF (rapports sectoriels à annexer au rapport explicatif)
- Coordination supplémentaire pour l'évaluation NATURE détaillée des sites prioritaires par le mandataire Atelier 11a (dont le montant du mandat n'est pas encore connu, planifié à 5'000 frs. HT dans l'avenant)
- Coordination et réflexion avec le SNP pour « l'agencement » intelligent des sites prioritaires au plan paysage (dernière étape avant de définir les périmètres des sites éoliens à insérer dans la fiche éolienne)
- Séance de discussion, d'échange, de présentation avec le GT et/ou les Services pour figer la méthode et les poids des critères/dimensions, pour analyser les retours des participants au remplissage de la grille de critères/dimensions (20.04). 1 séance également pour assurer la transition avec le mandataire en charge d'élaborer la fiche éolienne.
- Option de participer à la rédaction du rapport d'accompagnement dans le cadre de la consultation des organisations et autorités publiques ».²⁴⁷

Il est également utile de joindre une capture d'écran du tableau inclus dans l'avenant²⁴⁸ (fig. 7) et de mentionner que celui-ci « est basé sur les références et structure de l'offre de base :

- Les cases violettes correspondent aux mandats Urbanplan et Atelier 11a
- La police en gras est un rajout de travaux par rapport aux intitulés de l'offre de base
- La police en italique précise des coûts non définitifs de la part des mandataires
- La case en bleu ciel est une option »²⁴⁹.

²⁴² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 2.

²⁴³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 9.

²⁴⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 15.

²⁴⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 18.

²⁴⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.

²⁴⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.

²⁴⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 20.

²⁴⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.

AVENANT 1 - EB00507AQ01604
Pièce jointe 22.04.2016

N°	Libellé	Heure	CA, TFKBOB	Tarif (CHF)	Montant HT	Commentaire
2	Elaboration des documents	63			fr. 13 831.0	
2.2	Analyse détaillée des sites au regard des contraintes, étude d'accompagnement en vue de leur pondération	13	C	157	fr. 2 041.0	Intègre les libérations avec le GT, le SMP, le BFF et Atelier 11a pour finaliser le rapport de Atelier 11a ainsi que l'établissement des données environnement (Grand Tera)
2.2.1	Coordination du mandataire environnement et travaux prioritaires (données...)	5	C	157	fr. 785.0	
2.2.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "environnement" (Atelier 11a)				fr. 1 500.0	Présence de Atelier 11a aux séances du 20.04.2016
2.2.3	Coordination de mandataire environnement pour la priorisation des sites prioritaires	8	C	157	fr. 1 256.0	Coordination pour le nouveau mandat de Atelier 11a
2.2.4	Mandat externe pour la priorisation des sites prioritaires en "environnement" (Atelier 11a) - coûts estimés				fr. 9 000.0	Mandat de Atelier 11a pour l'évaluation plus précise des sites déléts prioritaires
2.3	Analyse détaillée des sites au regard des contraintes, étude d'accompagnement en vue de leur pondération	20	C	157	fr. 3 140.0	
2.3.1	Coordination du mandataire paysagiste et travaux prioritaires (données, ZVI...)	10	C	157	fr. 1 570.0	Intègre les libérations avec le GT, le SMP, Urbaplan pour finaliser le rapport de Urbaplan ainsi que l'établissement des données (table paysage caractéristique à valider)
2.3.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "paysage"				fr. 1 500.0	Présence d'Urbaplan aux séances du 20.04.2016
2.3.3	Coordination avec le SMP pour le regroupement des sites prioritaires une fois définis (sans intervention d'Urbaplan)	10	C	157	fr. 1 570.0	Une fois les sites prioritaires définis, il sera nécessaire de les justifier d'un point de vue paysager. Voir des les regrouper au sein d'un même site pour en définir le périmètre
2.9	Intégration de l'ensemble des données évaluées dans le tableau "Classement des zones pour sites éoliens" revu + note explicative (livrable à remettre)	20.0	C	157	fr. 3 140.0	Reajustement de la table générale après intégration des données au point 2. Proposition d'une table actualisée (paramétrage excel) pour passer sur les poids des critères et définir la méthode de classement (croyez, additionnelle...)
2.10	Séances d'échanges avec le Service de l'énergie pour homogénéiser la catégorisation des sites (prioritaires...), préparation document (PPT, plans, table...)	30.0	C	157	fr. 4 710.0	Différentes séances ou échanges de discussion avec le GT et les Services. Démarche (brevé inclus) la préparation des séances, documents. Réunion pour prise en compte des différents avis émanant des acteurs consultés le 20.04 (rendance, etc...). 1 séance de présentation/échange avec le mandataire en charge de rédiger la fiche éolienne du PDCant. Echanges généraux avec les services
3.2 op	Elaboration d'un rapport d'accompagnement suite à la consultation des acteurs (20.04)	8	C	157	fr. 1 256.0	Suite à la rencontre des différents acteurs (communes, ONGs, opposants), un rapport d'accompagnement de la consultation est proposé: rédaction et synthèse des avis
		91			Total HT: fr. 14 207.0	
					Rabais -10%: fr. 12 656.3	
					TVA 8%: fr. 13 668.7	
					Total TTC: fr. 13 668.7	

Fig. 7 : Avenant à l'offre de base d'ennova SA à l'État de Fribourg du 25 avril 2016²⁵⁰

Remarque : Cet avenant permet de voir que dès le 25 avril 2016, il semble entendu qu'un autre mandataire se chargera de la rédaction de la fiche éolienne (voir le passage de l'avenant mentionné ci-dessus : « 1 séance également pour assurer la transition avec le mandataire en charge d'élaborer la fiche éolienne »), mandat qui sera exécuté par Juvet Consulting, en la personne de [REDACTED], ancien directeur ad interim d'ennova SA et responsable durant 20 ans du SdE du canton de Neuchâtel.

Le tableau (fig. 7) permet également de voir qu'alors qu'ennova SA exerce une activité de coordination à l'égard des autres prestataires, les prestations de ces tiers sont décrites comme un ajout par rapport à l'offre de base, montrant une dépendance entre les prestations des différents prestataires.

Le 25 mai 2016, [REDACTED] adresse un e-mail à [REDACTED] et [REDACTED], annonçant « environ 6 heures de travail supplémentaire (tarif KBOBC) »²⁵¹ pour

²⁵⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 20.

²⁵¹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 23.

une « analyse de nos estimations par rapport [aux] nouvelles données de l'OFEN »²⁵². Cet ajout est validé le même jour par [REDACTED]²⁵³.

Le **12 août 2016**, [REDACTED] adresse un nouvel e-mail à [REDACTED] et [REDACTED] pour faire état d'un dépassement de crédit. Plusieurs passages méritent d'être cités *in extenso*. [REDACTED] fait d'abord état :

- « Des échanges/séances/préparation de données avec [REDACTED] (pas prévu)
- Des recherches/discussions en séance et documents à préparer avec [REDACTED] (fiche éolienne) (pas prévu)
- Des réajustements et imprévus de dernière minute (séance [REDACTED], séance GT en plus, séance greenwatt confidentielle, évaluation particulière Semsales pour le faire remonter, pareil pour Remaufens...)
- D'un rapport complet et solide (j'ai dû reprendre de 0 le rapport provisoire fait en février dernier puisque le processus a été revu en grande partie entre février et juillet) »²⁵⁴.

L'auteur poursuit qu'au vu de ce qui précède, « [l]e nombre d'heure [sic] effectué est plus important que prévu, alors que le mandat n'est pas encore fini. Ennova a effectué à ce jour environ 160h au lieu des 90h prévus dans l'avenant (au total). Je ne veux pas qu'il y [ait] des problèmes avec cela. Je vous informe donc et en fonction de vos retours, je ferai un décompte précis comme la dernière fois. »²⁵⁵ A cela, [REDACTED] répond, le 16 août 2016 : « On sait que tu as travaillé plus que prévu initialement. Ça va pas donner des Problèmes lors du payement. Il faut juste que vous mettez les rapports détaillés des heures avec. [sic] »²⁵⁶

Le **30 novembre 2016**, ennova SA transmet au SdE sa « Note de synthèse finale », intitulée « Etudes et rapports de définition des sites éoliens »²⁵⁷, ainsi qu'une facture couvrant la période du 1^{er} mai 2016 au 30 novembre 2016 et détaillant les coûts suivants :

- Pour la « Réalisation du mandat », un montant de **57'462,00 CHF HT**, ce qui correspond à 366 heures de travail (prix HT/h : 157 CHF) ;
- Sous « Facture de tiers » :
 - un montant de **9'466,90 CHF HT** correspondant à « Urbaplan – Paysage (voir facture 9082) » ;
 - un montant de **34'179,62 CHF HT** correspondant à « Atelier 11a – Biodiversité (voir factures) » ;
- Le sous-total s'élève ainsi à **101'108,50 CHF HT**.

²⁵² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 23.

²⁵³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 22.

²⁵⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 24 s.

²⁵⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 25.

²⁵⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 24.

²⁵⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 27 ss.

- Le **montant total, qui inclut la TVA de 8,0%**, s'élève à **109'197,20 CHF** ; ce montant est « [p]ayable sous 30 jours en faveur de ennova SA »²⁵⁸.

La présentation des comptes par ennova SA dans la note de synthèse du 30 novembre 2016 indique que celle-ci a facturé, pour couvrir ses prestations, un **montant total de 99'462,00 CHF HT**. Ce montant inclut les **42'000 CHF HT** déjà facturés (mandat de base du 8 janvier au 22 avril 2016) et un montant de **57'462,00 CHF HT**, facturé à partir du 22 avril 2016²⁵⁹. Ce dernier montant inclut 1) le solde du mandat de base à partir du 22 avril 2016, 2) le dépassement sur mandat de base, 3) l'avenant au mandat de base, 4) le dépassement sur l'avenant et 5) les prestations effectuées hors contrats/mandats²⁶⁰.

Dans cette même note, ennova SA fait état d'« un dépassement de plus de 90% des coûts initialement planifiés sur le mandat » et d'« un dépassement de plus de 80% des activités hors contrat »²⁶¹. Il paraît judicieux de montrer *in extenso* comment l'entreprise justifie ces **dépassements**, notamment en revenant sur les différentes activités placées hors de son mandat (voir fig. 8)²⁶².

²⁵⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 26.

²⁵⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36.

²⁶⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 28.

²⁶¹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 28.

²⁶² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 30.

Hors mandat EB00507AA201601

Sont placés hors mandat, toutes les activités clairement non identifiées dans les besoins de base :

- ✈ **Fiche PDCant** : une large contribution a été faite par ennova pour permettre la bonne adéquation entre les résultats du rapport explicatif du mandat de base et les fiches éolienne de chacun des 6 sites retenus : nombreux échanges de mail, rédaction des fiches avec le SeCA, extraction de données techniques, extraction de cartes, séance avec M. [REDACTED]. L'itération de ces travaux a augmenté le temps alloué par ennova, parfois dans des délais courts.
- ✈ **Skyguide** : sur décision du GT, chacun des sites retenus a dû faire l'objet d'une analyse de la part de Skyguide donnant du crédit à leur faisabilité même au stade de la planification directrice. Ennova a donc pris en charge une partie de la coordination avec [REDACTED] : envoi des données, lecture des rapports, séance de lancement, modification des rapports suite aux modifications de certains périmètres, modification de périmètres en fonction des résultats [REDACTED] ...
- ✈ **Atelier 11a** : coordination sur un besoin identifié plus tardivement par le GT, celui de réaliser des fiches de recommandation par site reprenant les enjeux et les recommandations pour les fiches du PDCant ainsi qu'un Guide de recommandation. Ces recommandations émanent d'Atelier 11a et ont nécessité une coordination avec la SNP, le SFF.
- ✈ **Guide de planification éolien** : à la demande du GT, un Guide pour la planification des 6 sites éoliens a dû être élaboré par ennova pour offrir une vision d'ensemble des enjeux aux autorités politiques et cantonales, communales. Ce rapport non liant et distinct du rapport explicatif principal fait partie des documents livrés.

Dans le cadre de ces activités hors mandat, un nombre important de documents de travail, de présentation a dû être créé, modifié, coordonné entre services du GT et mandataire pour finalement être finalisés.

Ces activités ont été nécessaires pour consolider l'étude de base, et les résultats finaux sont d'une qualité satisfaisante. ennova s'est donc soucie à satisfaire au mieux de ses ressources les besoins du GT pour sa planification éolienne 2016.

En définitive, le décalage entre l'identification des besoins en avril 2016 et la réalité des travaux au 30 novembre 2016, est principalement dû à une sous-estimation de la complexité de la démarche et du nombre d'acteurs autour de celle-ci. En outre, le processus mis en place à ce jour garantit une planification négative/positive solide.

Fig. 8 : Liste des activités placées hors de son mandat dressée par ennova SA dans sa note de synthèse du 30 novembre 2016 destinée à l'État de Fribourg²⁶³

La présentation des comptes par ennova SA indique encore que les **prestations des autres mandataires externes** (Atelier 11a et Urbaplan) répercutées par ennova SA s'élèvent à **34'179,60 CHF HT** (Atelier 11a)²⁶⁴ et **9'466,90 CHF HT** (Urbaplan)²⁶⁵.

Si l'on ajoute à ces montants le montant total facturé par ennova SA pour ses propres prestations, à savoir **99'462,00 CHF HT** (*supra*), les montants totaux facturés par les trois mandataires au SdE s'élèvent donc à **143'108,50 CHF HT**²⁶⁶.

²⁶³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 30.

²⁶⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36 s. La facturation d'Atelier 11a est établie au 10 novembre 2016 pour un montant de **26'245,62 CHF TVA** comprise : Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 51. Le montant est à scinder en deux montants, lesquels sont à verser sur les comptes de [REDACTED] (Atelier 11a) et [REDACTED] (L'Azuré). Une autre facture est adressée par [REDACTED] (mais incluant également Atelier 11a) pour un montant de **7'934,00 CHF** : Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 52.

²⁶⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36.

²⁶⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 37.

Toutefois, il faut également tenir compte d'une facture du 28 juin 2016 d'Urbaplan à l'attention d'ennova SA, pour un montant tout compris de **10'224,25 CHF (TVA comprise)**, qui comprend 9'233,50 CHF d'honoraires et 233,40 CHF de frais, ainsi que 757,35 CHF de TVA²⁶⁷. Le détail de la facture d'Urbaplan indique que celle-ci couvre les prestations effectuées du début du mandat (janvier 2016) au 31 mai 2016²⁶⁸.

Le **14 novembre 2016**, [REDACTED] adresse un courrier à [REDACTED] – lequel ne travaille plus officiellement au sein du SdE depuis la fin septembre 2016²⁶⁹, c'est-à-dire qu'il n'est alors plus lié par un contrat de travail et par le rapport de subordination qui en découle, et effectue des missions ponctuelles en qualité de prestataire externe de l'administration – pour lui communiquer une offre concernant le **catalogue des sites non retenus**²⁷⁰.

Le **26 février 2017**, le SdE attribue alors un nouveau mandat à ennova SA (dont l'offre date du 28 novembre 2016), intitulé « Plan sectoriel éolien – Catalogue des sites éoliens non retenus – Canton de Fribourg », pour un montant de **25'281,40 CHF (TVA comprise)**²⁷¹. Sous « Délivrables », ce mandat mentionne premièrement la rédaction d'un rapport explicatif, soit l'« [é]laboration d'un rapport explicatif et succinct introduisant le contexte et l'objectif de la démarche (se basant sur le rapport explicatif du mandat EB00507AA201601 de janvier 2016) » et, deuxièmement, une fiche explicative par site éolien, laquelle consistera en l'« [é]laboration d'une fiche explicative de synthèse par site éolien hors planification, selon modèle de fiche discuté avec le SdE en séance du 4 novembre 2016 »²⁷². Comme le montre la fig. 9²⁷³, il s'agit d'étudier une série de sites hors planification.

²⁶⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 47.

²⁶⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 47 ss.

²⁶⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5.

²⁷⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 14.

²⁷¹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1.

²⁷² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1 s.

²⁷³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 5.

Les sites hors planification sont sélectionnés en fonction de leur état de développement et/ou de leur présence dans le PDCant 2011, bases légales actuelles. Après discussion avec le SdE, les sites, objet de ce mandat, seraient. La liste de ces sites peut encore être discutée.

N°	Liste des sites catalogués (11)	Raison
1	Semsaies	PDCant 2011 Développé par [REDACTÉ]
2	Remaufens	Développé par Groupe E Greenwatt SA
3	Piamont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
4	Mont Vuarat	Développé par Groupe E Greenwatt SA
5	Nord de Romont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
6	Les Paccots	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
7	Moléson	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
8	Les Merlas	PDCant 2011
9	Galmiz	PDCant 2011
10	Cressier-Courlevon	Développé par Groupe E Greenwatt SA
11	Noréaz-Ponthaux	Développé par Groupe E Greenwatt SA

Une séance de coordination permettra de présenter les documents rédigés de manière pré-définitive. Une fois que le SdE aura validé le contenu et/ou amené les corrections nécessaires, les documents seront livrés en PDF.

Fig. 9 : Catalogue des sites éoliens non retenus et pour quelle raison, dressé par ennova SA le 7 novembre 2016²⁷⁴

Ce nouveau contrat de mandat entre ennova SA et le SdE inclut une clause de confidentialité, qui cette fois prévoit que « [l]e mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail, **sans autorisation préalable du mandant** »²⁷⁵ (nous mettons en évidence).

Le **24 avril 2017**, dans le cadre du mandat du 14 janvier 2016 relatif à la définition des sites éoliens (« Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens dans le canton de Fribourg », *supra*), ennova SA adresse une nouvelle facture au SdE pour un montant de **19'507,60 CHF TTC**²⁷⁶. Cette facture se compose des éléments suivants, auxquels il faut appliquer la TVA de 8,0% (1445,00 CHF) :

- Pour la « Réalisation du mandat », un montant de **10'487,60 CHF HT**, ce qui correspond à 66,8 heures de travail (prix HT/h : 157 CHF) ;
- Sous « Facture de tiers » :
 - un montant de **5'806,80 CHF HT** correspondant à « Atelier 11a – Biodiversité » ;
 - un montant de **1'198,15 CHF HT** correspondant à « [REDACTÉ] – expertise sur cas Schwyberg » ;

²⁷⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 5.

²⁷⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 2.

²⁷⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 55.

- un montant de **570 CHF HT** correspondant à « L'Azuré – expertise sur cas Schwyberg »²⁷⁷.

La facture d'ennova SA pour le catalogue des sites éoliens non retenus est adressée au SdE le **17 mai 2017**. Cette facture couvre la période de mars à mai 2017 et s'élève à un montant de **8'562,80 CHF TTC**²⁷⁸.

d. Récapitulatif des dépenses

En guise de récapitulatif, le tableau ci-dessous reprend l'ensemble des factures réglées par le SdE à ennova SA et aux mandataires spécialisés travaillant avec ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal (fig. 10)²⁷⁹.

ennova 2016-2018

Canton de Fribourg
Mandant : Service de l'énergie
Suivi facturation

Note
GF n'a pas en possession le montant des mandats Skyguide lors du PDCant EXP, directement réglé par le SdE
Fribat est l'expert chauves-souris du Canton. Aucune facturation n'a été faite.

n°	Période	Mandataire	Montant HT	Intitulé mandat *			
				PDCant E	SNR	PDCant C	PDCant A
EB00507AA - 001	14.01.2016 - 30.04.2016	ennova	CHF 42'000	x			
EB00507AA - 002	01.05.2016 - 30.11.2016	urbaplan	CHF 9'487	x			
		Atelier 11a	CHF 34'180	x			
		ennova	CHF 57'462	x			
EB00507AA - 003	01.01.2017 - 31.03.2017	ennova	CHF 10'488	x			
		Atelier 11a	CHF 5'807	x			
		Natura	CHF 1'198	x			
		L'Azuré	CHF 570	x			
EB00507AA - 004	01.03.2017 - 31.05.2017	ennova	CHF 7'929		x		
FR_PDCant_Consultation_F01	01.12.2017 - 31.12.20217	ennova	CHF 707			x	
FR_PDCant_Consultation_F02	01.01.2018 - 28.02.2018	ennova	CHF 4'147			x	
FR_PDCant_Consultation_F03	01.05.2018 - 30.06.2018	ennova	CHF 6'689				x

Intitulé du mandat
PDCant EXP - EXAMEN PREALABLE >> DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE EB00507AA201601_FR_G1
PDCant - Définition des sites éoliens / Rapport et annexes
Guide planification des parcs éoliens / Guide et annexes
PDCant 2017 - Aide à l'élaboration
Catalogue SNR >> Catalogue des sites non retenus dans la planification FR (document interne)
PDCant - CONS >> Assistance pour réponses aux questions de la population après l'EXP
PDCant - APP >> Assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant.

Fig. 10 : Tableau listant les factures réglées par le SdE à ennova SA et aux mandataires spécialisés travaillant avec ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal²⁸⁰

Dans le tableau ci-dessus, en ce qui concerne les **paiements à ennova SA**, quatre prestations sont citées en lien avec un numéro de contrat (EB00507AA-001 à 004). Trois autres prestations sont désignées comme « consultations » (FR_PDCant_Consultation_F01 à F03).

²⁷⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 56.

²⁷⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 16.

²⁷⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1.

²⁸⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1.

Ces diverses prestations sont rattachées à différents **intitulés de mandats**, que le tableau ci-dessus présente à travers des abréviations, explicitées par la légende :

- **PDCant E** Légende : PDCant EXP = EXAMEN PREALABLE → DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE
 - PDCant – Définition des sites éoliens / Rapport et annexes
 - Guide planification des parcs éoliens / Guide et annexes
 - PDCant 2017 – Aide à l'élaboration
- **SNR** Légende : Catalogue SNR → Catalogue des sites non retenus dans la planification FR (document interne)
- **PDCant C** Légende : PDCant – CONS → Assistance pour réponses aux questions de la population après l'EXP
- **PDCant A** Légende : PDCant APP → Assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant

Remarque : Les pièces du dossier remis aux autrices et qui ont été précédemment présentées permettent seulement d'identifier deux contrats et un avenant. Les montants indiqués en lien avec les quatre contrats (Fig. 10) laissent toutefois penser que le dernier contrat (soit le mandat intitulé « Plan sectoriel éolien – Catalogue des sites éoliens non retenus – Canton de Fribourg » attribué par le SdE à ennova SA pour un montant de 25'281,40 CHF TVA comprise, voir supra) a pu couvrir les deux prestations référencées dans le tableau (EB00507AA-03 et EB00507AA-04), dont le montant total s'élève à 25'992,00 CHF HT. Quant aux missions concernant les consultations facturées pour les années 2017 et 2018 (Fig. 10), elles n'ont pas pu être identifiées dans le dossier de pièces.

Cela étant, et en tenant compte des prestations liées aux consultations, c'est un montant total de 190'109,50 CHF HT qui est comptabilisé pour les activités d'ennova SA et des autres bureaux (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]). Les montants sont certes référencés distinctement et répartis entre les différents mandataires externes. Toutefois, force est de constater que toutes ces missions sont liées. Les activités d'analyse et de rédaction de rapports impliquaient des analyses sectorielles. Les différentes tâches successivement attribuées s'emboîtaient les unes dans les autres. Les missions concernant les consultations n'auraient pas eu lieu si ennova SA n'avait pas assisté l'administration cantonale fribourgeoise dans l'élaboration du volet éolien, comme l'indiquent d'ailleurs les abréviations utilisées dans le tableau qui correspondent aux indications mentionnées en légende (Fig. 10). Si ennova SA n'avait pas effectué ce travail d'analyse, l'entreprise n'aurait pas été en mesure d'apporter l'assistance technique par la suite. En l'occurrence, ennova SA a fourni, dans le cadre de l'adoption du plan directeur cantonal, un service d'« [a]ssistance pour réponses aux questions de la population après EXP » (c'est-à-dire après l'examen préalable) ainsi qu'un service d'« assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant » (c'est-à-dire les retours de l'Office fédéral du développement territorial [ARE]).

Il convient aussi de noter que le montant total de 190'109,50 CHF HT et ce récapitulatif ne prennent pas en compte d'autres activités qui ont également été exécutées par des mandataires externes à l'administration (brunomüller Coaching + Beratung ; Juvet Consulting).

En résumé, si le montant facturé par ennova SA pour ses différentes prestations s'élève à 129'421,00 CHF, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des factures pour les différents mandataires externes, dont ennova SA, qui assurait la coordination des autres bureaux (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]). Le montant total de ces factures s'élève à 190'109,50 CHF HT.

3.2.3. AUTRES MANDATAIRES EXTERNES

L'étude des PV et de leurs annexes permettent de mettre au jour l'intervention de plusieurs prestataires autres qu'ennova SA, et ce à différents stades du dossier.

Au stade de la **préparation de la planification**, sont intervenus :

- la **succursale fribourgeoise de la société Urbaplan**²⁸¹, qui a pour but la « réalisation de prestations portant sur l'ensemble des domaines qui touchent au territoire et à son développement (...) »²⁸² ;
- la **société L'Azuré** – [REDACTED]²⁸³, basée à Neuchâtel, dont le but est « la mise à disposition des collectivités publiques, entreprises et particuliers de ses compétences scientifiques pour fournir tous conseils, renseignements, analyses ou synthèses dans les domaines de l'écologie appliquée ou de la science de l'environnement »²⁸⁴ ;
- la **société Atelier 11a** [REDACTED]²⁸⁵, dont le but est identique à la société [REDACTED]²⁸⁶ ;

²⁸¹ Registre du commerce, succursale fribourgeoise de Urbaplan SA (CHE-478.690.183), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199024>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁸² Registre du commerce, Urbaplan SA (CHE-105.763.181), But, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199023>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁸³ Registre du commerce, L'Azuré - [REDACTED] (CHE-110.495.359), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁴ Registre du commerce, L'Azuré - [REDACTED] (CHE-110.495.359), But, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁵ Registre du commerce, Atelier 11a - [REDACTED] (CHE-318.754.620), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁶ Registre du commerce, Atelier 11a [REDACTED] (CHE-318.754.620), But, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678>, consulté le 27 octobre 2023.

Remarque : Ces deux derniers mandataires (L'Azuré et Atelier 11a) paraissent œuvrer ensemble, les factures relatives à leurs prestations comportant parfois un en-tête où figurent leurs deux logos²⁸⁷.

- la société [REDACTED]²⁸⁸, pour certaines tâches, le but de cette société consistant en « l'exploitation d'un bureau offrant des prestations de services dans le domaine nature et paysage et de l'ingénierie de l'environnement (...) »²⁸⁹.

Les PV et annexes laissent apparaître qu'ennova SA a assuré un rôle d'intermédiaire et parfois de coordination entre ces mandataires externes et le SdE.

Par ailleurs, deux prestataires supplémentaires ont été mandatés, sans toutefois être soumis à la coordination d'ennova SA²⁹⁰. Il s'agit de :

- la société [REDACTED]²⁹¹, mandatée indépendamment d'ennova SA pour l'élaboration d'un rapport de contrôle aérien pour certaines zones²⁹² ;
- [REDACTED]²⁹³, mandaté au sujet de la protection des chauves-souris ; [REDACTED] étant l'expert en matière de chauves-souris du canton, aucune facturation n'a été faite²⁹⁴.

Lors de la phase de **finalisation des documents accompagnant la planification**, d'autres prestataires externes sont encore intervenus dans ce dossier :

- la société **Asphalte Design**²⁹⁵ conclut un contrat de mandat avec le SdE le 12 septembre 2016, concernant la mise en page du rapport « Etude de base pour la définition des sites éoliens »²⁹⁶ ;

²⁸⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes ,6-Atelier 11A - L'Azuré, p. 27 ss.

²⁸⁸ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁹ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), But, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁹⁰ Suivi de facturation du canton de Fribourg, Ennova 2016-2018, Note (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1).

²⁹¹ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁹² Facture de [REDACTED] au Service de l'Energie du canton de Fribourg, Plan directeur (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 11-[REDACTED] p. 5).

²⁹³ Site de [REDACTED], [https://\[REDACTED\]](https://[REDACTED]) consulté le 28 septembre 2023.

²⁹⁴ Suivi de facturation du canton de Fribourg, Ennova 2016-2018, Note (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1).

²⁹⁵ Registre du commerce, ASPHALTE DESIGN Sàrl (CHE-114.139.774), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/903682>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁹⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 9-Asphalte Design, p. 1.

- la société « **brunomüller Coaching + Beratung** »²⁹⁷, appartenant à Monsieur [REDACTED], qui a été employé au SdE jusqu'en septembre 2016 et membre du GT, effectuée entre septembre 2016 et juillet 2018 des prestations concernant « Divers travaux liés aux thème éolien et plan sectoriel » avec des factures pratiquement mensuelles ;
- la **société Juvet Consulting Group**²⁹⁸ a également effectué, en la personne de [REDACTED], des tâches concernant le plan directeur cantonal en avril/mai 2016, puis de juillet à septembre 2016, tâches décrites, entre autres, dans une note d'honoraires comme « Réflexions et recherches pour le Thème Eolien » et « Rédaction du thème Eolien »²⁹⁹.

Remarque : Avant de fonder son propre bureau d'ingénieurs conseils fin 2013, [REDACTED] a dirigé le Service de l'énergie du canton de Neuchâtel durant près de 20 ans³⁰⁰, ainsi que la société ennova SA durant deux ans (ad interim), lorsque celle-ci était encore active dans la promotion des parcs éoliens³⁰¹.

Concernant le **travail de communication**, l'agence [REDACTED], représentée par [REDACTED], a également été mandatée et a accompagné le processus de communication des résultats de la planification³⁰².

²⁹⁷ Seuls les mois de juillet et août 2017 n'ont pas fait l'objet d'une facture de brunomüller Coaching + Beratung ; factures de min. CHF 2'000.- et max. CHF 6'625.- avec une moyenne autour de CHF 4'000.- (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 5-[REDACTED]). Le mois de septembre 2016, [REDACTED] ne travaille plus qu'un jour par semaine pour le Service de l'Énergie, avant de quitter celui-ci dès le 30 septembre 2016 (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)).

²⁹⁸ Registre du commerce, Juvet Consulting Group (CHE-473.021.543), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1177929>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁹⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 13-Juvet, p. 1 ss.

³⁰⁰ Arcinfo, Nouveau chef pour l'Énergie, 23 avril 2010, <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/nouveau-chef-pour-l-energie-143312>, consulté le 28 septembre 2023.

³⁰¹ Profil public LinkedIn de M. [REDACTED], [https://ch.linkedin.com/in/\[REDACTED\]](https://ch.linkedin.com/in/[REDACTED]) consulté le 26 octobre 2023.

³⁰² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 et 4 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (excusé) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (excusé) (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

4. ENJEUX THÉORIQUES

Cette section décrit les enjeux théoriques relatifs à l'intervention d'un acteur externe dans un processus administratif tel que celui de la planification. Il s'agit d'une part d'enjeux de gouvernance, plus particulièrement ceux liés à l'externalisation de tâches publiques (4.1.) et, d'autre part, d'enjeux juridiques proprement dits (4.2.). L'analyse du cas sera quant à elle effectuée dans la section suivante (*infra*, 5.), après la présentation de ces enjeux.

4.1. ENJEUX DE GOUVERNANCE

L'exercice de planification directrice cantonale relève de la compétence de l'administration. Celle-ci peut éventuellement recourir à des acteurs externes dans l'exécution de sa mission.

L'externalisation de tâches publiques à des entreprises privées est vue comme un **avantage** face à un **déficit des compétences spécialisées** ou encore face à des **ressources limitées**³⁰³. L'externalisation est éventuellement vue comme un moyen de réduire les **coûts**³⁰⁴. Elle permet encore de faire face à des **contraintes temporelles**.

En l'occurrence, la Suisse présente une **forte tradition d'externalisation des tâches publiques**. Bien avant que le New Public Management ne se développe dans les années 1980, les cantons et les communes se sont référés à des prestataires de services privés ou semi-privés pour accomplir des tâches relevant du domaine public, et ce dès le début du XX^e siècle. Avec la libéralisation croissante de certains marchés, cette pratique a continué de se développer³⁰⁵.

L'externalisation n'est cependant pas sans **risques** en matière de gouvernance³⁰⁶. Elle peut tout d'abord conduire à un forme de « métissage » de l'intérêt public. En effet, l'influence de consultants externes peut favoriser la prévalence de certains **intérêts particuliers** au sein de

³⁰³ BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 11. Concernant le besoin de connaissances spécialisées, voir p.ex. Commission de gestion du Conseil des Etats, *Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3316.

³⁰⁴ Concernant la question des coûts, voir cependant Commission de gestion du Conseil des Etats, *Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3316 s, ainsi que Contrôle parlementaire de l'administration, *Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 10 avril 2014, FF 2015 3329, p. 3370.

³⁰⁵ LADNER, Andreas, *The Characteristics of Public Administration in Switzerland*, dans : LADNER, Andrea/SOGUEL, Nils/EMERY, Yves/WEERTS, Sophie/NAHRATH, Stéphane (éd.), *Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully*, Palgrave Macmillan, Cham., 2019, p. 60.

³⁰⁶ Voir p.ex. les risques en matière de transparence, relevés dans Commission de gestion du Conseil des Etats, *Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3313. Le rapport mentionne également les risques suivants : accès à des informations confidentielles ou secrètes ; perte de savoir-faire ; inégalité de traitement ; conduite des collaborateurs externes (voir *ibid*, p. 3317 s).

l'administration³⁰⁷, notamment d'intérêts économiques et commerciaux. Un second effet problématique pour l'administration publique est que l'externalisation de tâches publiques a pour conséquence que le travail d'experts mandatés et qualifiés pour accomplir une tâche sur le court terme conduise sur le long terme au **remplacement des employés de l'Etat**, voire des élus³⁰⁸.

La pratique de l'externalisation a conduit à des scandales et a suscité l'intérêt du monde académique. Ainsi, des scandales ont vu le jour dans la deuxième moitié des années 2010 (notamment l'affaire McKinsey), laissant émerger l'idée de « consultocratie ». Les études ont montré que la pratique était bien plus ancienne. Depuis les années 1940, les consultants ont recours à des techniques commerciales dans le cadre de leurs activités qui concernent l'administration publique ; il se pose alors la question de savoir si ces activités sont au service de l'intérêt public ou en contradiction avec lui³⁰⁹. Diverses recherches menées au sujet de la consultocratie démontrent non seulement le risque de relations inefficaces entre les consultants et l'administration publique, mais également celui d'une diminution du développement des compétences et de l'éthique des fonctionnaires³¹⁰. A ce titre, Seabrooke et Sending, dans leur étude de 2022 portant sur le recours aux consultants dans l'administration publique, concluent qu'une administration publique ne devrait **recourir à des consultants externes que pour effectuer des tâches spécifiques dans des domaines spécialisés**³¹¹. A cela, il faut ajouter que l'Etat doit veiller à ce que ses mandataires externes œuvrent dans l'intérêt public, c'est-à-dire en respectant les principes de légalité, de neutralité et de loyauté³¹² (concernant le cadre juridique en matière de prévention de conflits d'intérêts, voir *infra*, 4.3.2).

En raison de sa nature et de sa portée, le domaine de l'**aménagement du territoire** constitue un des secteurs particulièrement sujet à l'influence d'acteurs externes³¹³. Dans une logique régulatoire où de nombreuses études préalables sont requises par le législateur, il s'agit en

³⁰⁷ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 459.

³⁰⁸ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 459.

³⁰⁹ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹⁰ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹¹ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹² SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹³ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 417.

effet d'un domaine exigeant différentes expertises, qu'elles soient juridique, biologique, administrative ou technique, sans oublier les aspects politiques et sociaux³¹⁴. La complexité croissante du cadre juridique et réglementaire a accentué la problématique de l'expertise au cours de ces dernières décennies. Au Royaume-Uni, dans une administration publique aux ressources raréfiées, cela s'est traduit par une implication grandissante du secteur privé, notamment en matière de conseils en aménagement du territoire³¹⁵. Cette demande a fait émerger un marché de services professionnels permettant de répondre à ces questions techniques.

Dans l'idéal, le détachement d'employés du secteur privé pourrait avoir comme résultat d'inculquer aux consultants des valeurs associées à l'intérêt public ; à l'inverse, l'implication des consultants peut favoriser l'intégration d'intérêts économiques et commerciaux dans l'administration et ainsi contribuer à une reconceptualisation des valeurs publiques³¹⁶. L'interdépendance croissante entre les acteurs externes et les autorités étatiques responsables de l'aménagement du territoire conduit à une difficulté à analyser la rationalité idéologique de la gestion des politiques publiques. Ce processus de privatisation soulève dès lors divers enjeux de gouvernance, à savoir des questions de légitimité démocratique, de responsabilité et de transparence³¹⁷.

Enfin, il convient de noter que la gouvernance régionale de l'aménagement du territoire souffre actuellement d'**objectifs compétitifs**, de **distribution inégale de ressources de pouvoir** et de **l'impuissance structurelle** de la planification régionale³¹⁸. La gouvernance nationale concernant l'aménagement du territoire restreint la marge de manœuvre des cantons et, en leur imposant de fortes contraintes temporelles (*supra*, 2.2), peut favoriser **l'attribution de mandats de manière rapide et en privilégiant les partenaires connus**, plutôt qu'en procédant à un appel d'offres et en respectant les règles applicables en matière de

³¹⁴ INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, p. 231.

³¹⁵ INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, p. 232.

³¹⁶ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 424-425. Voir aussi WEERTS, Sophie, *Valeurs*, dans : SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (éd.), *Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP*, Lausanne, EPFL Press, 2023, p. 29-39 ; WEERTS, Sophie, *Ethique*, dans : SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (éd.), *Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP*, Lausanne, EPFL Press, 2023, p. 99-111.

³¹⁷ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 426.

³¹⁸ PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, *Procedia - Social and Behavioural Sciences*, Vol. 14, 2011, p. 182.

marchés publics. Cet impératif de performance imposé à l'administration publique explique en partie l'externalisation de tâches à des mandataires privés externes³¹⁹. Une solution à cette asymétrie de pouvoir générée par l'implication de mandataires externes réside dans des procédures institutionnelles telles que le contrôle mutuel, l'organisation autonome ou encore la planification de petites étapes³²⁰.

4.2. ENJEUX JURIDIQUES

Il convient à présent de nous intéresser aux enjeux juridiques auxquels donne lieu le processus de planification. Ceux-ci s'articulent en trois volets : premièrement, le principe de la légalité ainsi que le recours à des prestataires externes et au contrat de mandat (4.2.1.) ; deuxièmement, le principe de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts (4.2.2.) ; enfin, les obligations découlant du droit des marchés publics (4.2.3.).

4.2.1. LE PRINCIPE DE LA LÉGALITÉ ET LE RECOURS À DES MANDATAIRES EXTERNES ET AU CONTRAT DE MANDAT

Parmi les principes constitutionnels applicables à l'administration publique, figure le **principe de la légalité**. Comme l'explique la doctrine constitutionnaliste, « les principes d'activité de l'Etat tels que consacrés à l'art. 5 al. 1 à 4 Cst. sont en tant que tels des normes de comportement à part entière pour l'Etat », qui « doit donc se conformer à chacun d'eux »³²¹.

Le principe de la légalité revêt deux composantes. La première exige que l'Etat agisse dans le respect de la loi ; la seconde « pose des exigences en ce qui concerne la loi sur la 'base' de laquelle l'Etat est fondé à agir »³²². La première composante est particulièrement pertinente dans le cas qui nous occupe, puisqu'elle prévoit « qu'un organe étatique ne peut pas exercer ses compétences, et donc pas échéant ses prérogatives de puissance publique, en faisant prévaloir ses propres vues sur les prévisions du législateur formel ou matériel (*Gesetzgeber* et *Verordnungsgeber*), en ce qui concerne les faits à traiter, les procédures à suivre, les buts à poursuivre, les moyens à appliquer, les conditions à respecter, les circonstances à considérer, les droits et les obligations à former, constater, ou dénier, etc. »³²³.

Dans un Etat de droit, **une base légale est nécessaire non seulement pour fonder l'Etat à agir, mais aussi pour qu'il puisse confier une tâche lui incombant à un acteur privé** (sur cette dernière thématique, sauf en cas d'existence d'un monopole de fait ou virtuel en faveur de

³¹⁹ BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 11.

³²⁰ PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, *Procedia - Social and Behavioural Sciences*, Vol. 14, 2011, p. 184.

³²¹ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 27.

³²² CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 36 s.

³²³ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 55.

l'Etat³²⁴. Une tâche de l'Etat « répond non seulement à un intérêt public, mais aussi se fonde sur un mandat constitutionnel ou légal ». ³²⁵ En l'occurrence, du point de vue du droit cantonal fribourgeois, l'aménagement du territoire (art. 72 Cst.-FR), la préservation de la nature et du patrimoine culturel (art. 73 Cst.-FR) et l'approvisionnement en eau et en énergie (art. 77 Cst.-FR) relèvent des tâches publiques du canton.

L'engagement de prestataires externes s'opère généralement dans le cadre de la **conclusion d'un contrat de mandat**, lequel constitue l'exemple-type du contrat pour les activités indépendantes³²⁶. L'étude de la pratique administrative au sein de l'administration fédérale montre effectivement cette tendance à recourir aux articles 394 ss CO³²⁷. Le contrat de mandat s'applique à « tous les contrats de services – instantanés ou de durée – qui n'impliquent pas un rapport de subordination du prestataire de travail et qui ne portent pas sur le résultat du travail »³²⁸. Dans ce type de relation juridique, le mandataire s'engage à rendre au mandant un service, lequel s'étend à « toute espèce d'activité »³²⁹. A ce titre, il constitue un outil juridique particulièrement intéressant pour les administrations qui souhaitent recruter du personnel pour l'exécution de tâches spécifiques ou ponctuelles.

Cela étant, pour pouvoir effectivement parler de contrat de mandat présente, le contrat doit présenter **deux aspects**. Le premier aspect concerne la **spécificité du contrat de mandat** par rapport à **d'autres types de contrats dont il est proche**, à savoir le contrat d'entreprise et le contrat de travail :

- Par rapport au **contrat d'entreprise**, le contrat de mandat impose une obligation de moyen au mandataire. Celui doit tout faire pour atteindre le résultat espéré, mais il ne peut être tenu responsable s'il n'y arrive pas. En revanche, le contrat d'entreprise requiert du prestataire de livrer un résultat. Pour déterminer si le contrat relève du mandat ou du contrat d'entreprise, on aura égard au contenu du contrat. Dans le cas d'un contrat d'entreprise, la promesse du débiteur porte sur le résultat que les parties attendent du contrat. Le contrat d'expertise va être régi par les règles du contrat de

³²⁴ BELLANGER, François, *Notions, enjeux et limites de la délégation d'activités étatiques*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 57.

³²⁵ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 24.

³²⁶ SÄGESSER, Thomas, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG : vom 21. März 1997*, 1^e éd., Stämpfli, 2007, art. 57 N 15.

³²⁷ Le recours à des prestataires externes peut aussi se concrétiser dans un contrat de location de services. Dans le cas du contrat de mandat, il a toutefois été démontré, dans une étude de cas effectuée au niveau fédéral par le Contrôle parlementaire de l'administration, que dans 72% des cas, il s'agissait de « pseudo-mandats » en raison d'un lien de subordination entre le mandant et le mandataire, lien de subordination contraire à l'esprit des art. 394 et ss CO. Voir Contrôle parlementaire de l'administration, Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 10 avril 2014, FF 2015 3329, p. 3348.

³²⁸ CR-CO I, WERRO, Intro. art. 394 - 406h N 7.

³²⁹ CR-CO I, WERRO, art. 394 N 4.

mandat ou par celles du contrat d'entreprise selon que le résultat de la prestation peut être objectivement constater³³⁰. En l'absence de conventions claires entre les parties, il faut alors déterminer si le résultat attendu est l'objet du contrat. « L'expert qui promet un rapport technique (...) s'engage à exécuter un ouvrage au sens de l'article 363 CO »³³¹, alors que celui qui promet de rendre un service s'engage au sens de l'article 394 CO.

- Par rapport au **contrat de travail**, dans le cadre du contrat de mandat, le débiteur de l'obligation ne se trouve pas dans un lien de subordination envers le créancier. Ce lien de subordination, présent dans le contrat de travail, constitue toutefois un élément délicat à évaluer. Le Tribunal fédéral tient compte d'autres critères comme la rémunération, l'autonomie économique et la durée³³².

Le second aspect concerne les **obligations spécifiques qui pèsent sur le mandataire**. A ce sujet, il faut retenir que le Code des obligations impose une obligation de « bonne et fidèle » exécution à charge du mandataire (art. 398 CO). Cette expression vise deux obligations distinctes : l'obligation de diligence et l'obligation de fidélité. La première requiert du mandataire de mettre en place les moyens d'action nécessaires pour atteindre le résultat voulu des parties. La seconde exige que le mandataire s'abstienne de tout conflit d'intérêts avec le mandant. La portée de ces obligations est toutefois sujette à controverses sur des points spécifiques :

- Ainsi, il est également déduit du contrat de mandat une **obligation de discrétion** laquelle requiert du mandataire une obligation de garder le silence concernant les faits dont il a eu connaissance dans le cadre de son activité. Le rattachement de cette obligation à celle de diligence ou de fidélité est discutée dans la doctrine. Retenons ici qu'elle impose au mandataire une obligation générale de ne pas révéler des faits dont il a eu connaissance dans le cadre de l'exercice de sa mission, obligation dont l'étendue et la portée peuvent par ailleurs varier selon les circonstances du cas³³³.
- L'**obligation de fidélité** requiert que le mandataire **évite tout conflit entre ses intérêts personnels et ceux de son mandant**. Cette obligation vaut non seulement dans le cas où la prestation présente un intérêt personnel pour le potentiel mandataire, mais aussi si elle est susceptible d'intéresser un autre mandant. La jurisprudence admet toutefois une exception lorsque le mandataire a reçu l'autorisation des mandants ou qu'il a été vérifié qu'il n'y avait pas de risques de conflits d'intérêts³³⁴.

Dans le cadre de l'exécution de tâches publiques, le recours à des personnes externes par le biais d'un contrat de mandat est pratiqué depuis plusieurs décennies dans le domaine de

³³⁰ ATF 127 III 328, JdT 2001 I 254.

³³¹ CR-CO I, WERRO, art. 394 N 25.

³³² CR-CO I, WERRO, art. 394 N 27.

³³³ CR-CO I, WERRO, art. 398 N 22.

³³⁴ CR-CO I, WERRO, art. 398 N 29.

l'administration publique. Eu égard à l'exigence de légalité, cela a conduit le législateur à adopter des dispositions légales spécifiques. Ainsi, en droit fédéral, la **Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997** (LOGA) prévoit la possibilité pour l'administration fédérale de recourir à des consultants externes³³⁵. Le recours aux consultants externes a donné lieu à une modification de l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (OLOGA) le 21 août 2002³³⁶. La nouvelle disposition prévoit que « les départements et la chancellerie fédérale se donnent chacun un règlement d'organisation. Ce règlement peut notamment fixer : (...) d. le recours de groupements ou d'offices à des consultants externes »³³⁷.

Dans le cas qui nous occupe, l'administration cantonale fribourgeoise dispose d'une base légale pour pouvoir recourir à des mandataires externes. Celle-ci se trouve dans l'**art. 64 de la Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001** (LOCEA-FR), qui concerne la gestion de projets³³⁸. En vertu de cette disposition, « [d]es groupes de travail et autres structures appropriées peuvent être institués au sein de l'administration afin d'assurer la planification, le pilotage et la réalisation de projets déterminés; ils peuvent comprendre des experts ou expertes externes et des personnes représentant les milieux extérieurs concernés » (al. 1) ; dans ce contexte, « l]e Conseil d'Etat veille à ce que les projets importants soient organisés de manière appropriée et bénéficient des moyens matériels et du personnel nécessaires; ces projets doivent faire l'objet d'une procédure de consultation auprès des milieux intéressés » (al. 2). C'est donc dans ce contexte qu'en **février 2015, le Conseil d'Etat a chargé le SdE** – sur proposition de la DEEF³³⁹ et, indirectement, du SdE³⁴⁰ – de mettre en place le GT, avec la permission expresse de recourir à un mandataire externe³⁴¹.

³³⁵ Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (LOGA ; RS 172.010), en particulier art. 57 al. 1 LOGA.

³³⁶ Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (OLOGA ; RS 172.010.1).

³³⁷ Art. 29 al 1 lit. d OLOGA, RO 2002 2827.

³³⁸ Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR ; [RSF 122.0.1](#)).

³³⁹ Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse au postulat P2027.13, 27 janvier 2015 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, p. 3).

³⁴⁰ Courriel de M. [REDACTED] à M. [REDACTED] du lundi 23 février 2015, 13:00 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, RE_ Séance CE 24_2_15 - objet 19) ; ce fichier documente des discussions entre le Conseiller d'Etat de l'époque [REDACTED] et le directeur du SdE [REDACTED] concernant la formulation de la note de février 2015 au Conseil d'Etat.

³⁴¹ Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse à postulat P2027.13, 27 janvier 2015 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, p. 3) : « Proposition - Le Conseil d'Etat est invité à : 1. Prendre acte de la présente note ; 2. Mandater le Service de l'énergie de lui soumettre au plus tard à la fin de l'année 2016 une proposition de modification du thème éolien du plan directeur cantonal. Pour ce faire, le SdE constituera un groupe de travail incluant les services concernés de l'Etat et pourra avoir recours à un mandataire externe. »

Il faut ici signaler qu'indépendamment de la base légale, le recours à des prestataires externes a donné lieu à des développements importants au niveau fédéral, dans le cadre de la **réorganisation des commissions extraparlimentaires**, lors de la réforme de 2008³⁴². Le Conseil fédéral a d'ailleurs précisé qu'il s'agissait « en l'occurrence aussi bien de commission ad hoc (commission d'experts) que de spécialistes individuels »³⁴³. Dans son rapport « Faire la lumière sur les mandats d'études ou de conseils confiés par la Confédération à des experts externes », le Conseil fédéral a toutefois précisé les **activités qui rentrent dans le cadre d'un mandat**. Il s'agit en l'occurrence des missions de « conseils », des « études scientifiques, expertises, analyses », ou encore un « mandat de conseil en matière politique »³⁴⁴.

4.2.2. LE RESPECT DE L'INTÉRÊT PUBLIC ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

L'intérêt public constitue un deuxième principe constitutionnel³⁴⁵. Ce devoir de respecter l'intérêt public lie toutes les autorités étatiques, y compris l'administration publique³⁴⁶, et ce tant au niveau fédéral que cantonal, y compris dans le canton de Fribourg³⁴⁷. Il s'agit d'une **notion indéterminée**, aux contours flous et changeants³⁴⁸. Cette incertitude est liée au fait que dans un Etat démocratique, « il appartient de manière générale au processus politique de concrétiser cette notion, ce qui signifie qu'il revient par principe à l'organe législatif

³⁴² La réforme des commissions extraparlimentaires n'a pas évacué la question des consultants externes, laquelle a donné lieu à une succession d'échanges entre la Commission de gestion du Conseil des Etats et le Conseil fédéral. Voir le rapport produit en 2006 par la Commission de gestion du Conseil des Etats (Commission de gestion du Conseil des Etats, Rapport sur le recours à des experts par l'administration fédérale : ampleur, concurrence et pilotage, 13 octobre 2006, FF 2007 1561). Pour les rapports subséquents, voir Commission de gestion du Conseil des Etats, Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3317 s ; Conseil fédéral, Avis relatif au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3381.

³⁴³ Conseil fédéral, Avis relatif au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3381, p. 3385.

³⁴⁴ Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, p. 4, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

³⁴⁵ L'art. 5 Cst. susmentionné précise également que « [l]'activité de l'État doit répondre à un intérêt public » (art. 5 al. 2 Cst.). De manière analogue, l'art. 4 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.-FR ; [RSF 10.1](#)) prévoit que « [t]oute activité de l'État (...) répond à un intérêt public ».

³⁴⁶ Voir p.ex. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 159 s.

³⁴⁷ Art. 4 Cst.-FR ; voir art. 56 al. 1 Loi sur le personnel de l'Etat du canton de Fribourg du 17 octobre 2001 (LPers-FR ; [RSF 122.70.1](#)) : « Le collaborateur ou la collaboratrice accomplit son travail avec diligence, conscience professionnelle et fidélité à son employeur. Il ou elle s'engage à servir les intérêts de l'Etat et du service public en fournissant des prestations de qualité. »

³⁴⁸ Voir p.ex. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 161 ; CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 73.

compétent de porter le jugement de valeur (*Wertung*) en vertu duquel tel ou tel besoin social est ou n'est pas considéré qualifié d'intérêt public »³⁴⁹.

Ce processus reste toutefois soumis à un **cadre juridique**, qu'il convient de prendre en compte dans la définition de l'intérêt public³⁵⁰, y compris le respect des droits fondamentaux et des autres principes régissant l'activité de l'Etat, ou encore des exigences procédurales applicables, telles que la publicité du processus législatif.

Le principe de l'intérêt public a des implications sur le processus de **mise en balance des intérêts** qui a lieu en amont d'une prise de décision par l'administration publique, et tel qu'il intervient notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire. Comme l'explique Schindler, il revient à l'administration de mettre en balance les intérêts en présence, un processus qui comprend nécessairement un élément discrétionnaire ; pour ce faire, il ne convient pas pour l'administration publique de se couper entièrement des intérêts extérieurs, mais plutôt de faire en sorte que ces divers intérêts puissent être pris en considération de manière appropriée⁶⁵.

La **législation spéciale** fixe parfois un cadre plus précis pour la mise en balance de ces intérêts. On peut par exemple mentionner l'art. 6 de la Loi fédérale sur la protection de la nature, concernant l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral. Par ailleurs, comme l'explique Dubey, « [v]u la quantité et la diversité des intérêts publics en jeu, le législateur soumet parfois l'accomplissement de certaines tâches étatiques, respectivement la coordination de certaines tâches étatiques à des méthodes de pondération d'intérêt intégrées ou complexes, comme celle de la planification (cf. p.ex. art. 2 LAT; art. 44a LPE) ou celle de la coordination formelle et matérielle (cf. en part. art. 25a LAT). »

Il est par ailleurs possible d'identifier certains **critères permettant de considérer qu'un comportement ou processus contrevient à l'intérêt public** (définition négative). Pour Schindler, il existe un **conflit d'intérêts contraire à l'intérêt public** dans deux cas de figure principaux, à savoir ceux impliquant des intérêts personnels des agents publics, et ceux impliquant des intérêts privés ou particuliers³⁵¹. En dehors de ces hypothèses, il convient de noter que l'administration publique est en droit de « poursuivre activement certaines tâches spécifiques avec un certain degré de partisanerie », tant qu'elle n'ignore pas certains intérêts

³⁴⁹ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 76.

³⁵⁰ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 76.

³⁵¹ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 163.

de manière systématique et de manière incompatible avec les tâches qui lui ont été confiées, lesquelles sont susceptibles de varier d'une autorité administrative à l'autre³⁵².

La question du respect de l'intérêt public entraîne donc, par opposition, celle de **conflits d'intérêts**, laquelle est elle aussi une **notion évolutive**. Certains comportements de l'administration publique qui, par le passé, étaient considérés comme admissibles, ne le sont plus aujourd'hui, tel que le fait pour l'administration publique de donner la préférence à des entreprises locales dans le cadre de l'octroi de marchés publics, et ce en raison de l'émergence de nouveaux intérêts (publics), comme « le libéralisme du marché et la protection des fonds publics »³⁵³ (sur le droit des marchés publics, voir en outre *infra*, 4.2.3).

Comme le conflit d'intérêts est l'opposé du respect de l'intérêt public, la **prévention** du premier est importante. Or, en Suisse, le déploiement d'une culture de la prévention des conflits d'intérêts souffre d'une série de **limites structurelles**, à savoir l'absence du statut général de fonctionnaire public, l'offre limitée de formation des membres des autorités publiques en matière de conflits d'intérêts, ainsi qu'une grande proximité entre l'administration publique et les administrés. La doctrine ajoute qu'en Suisse, dans « une démocratie participative orientée vers l'autonomie politique (self-government) », l'administration publique jouit d'une plus grande marge de manœuvre en matière de prévention des conflits d'intérêts³⁵⁴, ce qui n'est pas sans risque pour la sauvegarde de l'intérêt public³⁵⁵.

Comparativement aux autres pouvoirs, l'administration publique est soumise à des exigences moins élevées que celles qui s'appliquent au pouvoir judiciaire³⁵⁶ (lequel est tenu à un devoir

³⁵² SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 164.

³⁵³ « Whereas, for example, over thirty years ago it was completely normal and legally permissible for a commune to give preference to local firms when awarding building contracts, such a practice would not be tolerated today. » SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 161.

³⁵⁴ « In a participatory democracy geared to self-government, such as that in Switzerland, however, the legislature grants greater latitude and discretion to administrative bodies, leaving it to some extent up to them to develop and add substance to the meaning of public interest in an ongoing micro-political process. » SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 176.

³⁵⁵ Comme le précise Dubey, « confier sans réserve à des organes de l'Etat le soin de définir l'intérêt public, lequel est justement censé orienter et guider son activité, c'est évidemment courir le risque que les individus qui composent ces organes décrètent leurs intérêts personnels ou catégoriels comme étant d'intérêt public » (CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 74).

³⁵⁶ Voir aussi la réponse du Conseil d'Etat fribourgeois à M. Thierry Gachet : « Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. En règle générale, les prises de positions qui s'inscrivent dans l'exercice normal

strict d'indépendance et d'impartialité), quoique plus élevées que celles qui concernent le pouvoir législatif (qui est soumis à des obligations moindres en matière de récusation³⁵⁷, lorsqu'elles existent³⁵⁸). Uhlmann identifie **différentes exigences juridiques applicables à l'administration publique** :

- Elle doit être **impartiale**. Comme l'explique l'auteur, « [c]ette obligation fait partie intégrante du droit à un traitement égal et équitable devant les instances administratives (art. 29 al. 1 Cst.³⁵⁹). Le degré requis n'est certes pas le même que pour l'indépendance des juges ; mais les intérêts personnels des collaborateurs impliqués ou une proximité relationnelle particulière avec une partie sont en tout cas exclus »³⁶⁰.
- Elle doit respecter **l'égalité de traitement** (art. 8 Cst.). Cette obligation ne s'applique toutefois qu'aux situations devant être considérées comme semblables³⁶¹.
- Elle est tenue à un **devoir de neutralité** en vertu des **droits fondamentaux**. On peut par exemple mentionner, en lien avec l'art. 27 Cst. (liberté économique), l'art. 94 Cst., en vertu duquel « [l]a Confédération et les cantons respectent les principes de la liberté économique » (al. 1), les dérogations à ce principe devant être impérativement « prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons » (al. 4). Comme le précise Uhlmann, « [d]ans le domaine économique, la Constitution fédérale établit donc un devoir de neutralité strict de la part de l'État »³⁶².

des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative. Pour les autorités exécutives, il y a lieu de tenir compte du fait que leur fonction s'accompagne d'un cumul de plusieurs tâches, dont certaines sont politiques. Contrairement à un tribunal, les autorités gouvernementales ne sont pas seules compétentes pour appliquer de manière neutre le droit de prendre une décision sur le litige qui leur est soumis, Elles portent simultanément une responsabilité particulière dans l'accomplissement de certaines tâches publiques. Cette multiplication des interventions officielles est ainsi d'intérêt public et inhérente au système ; elle ne constitue pas déjà une prévention illicite. » (Conseil d'Etat, réponse au courrier de M. ██████████, Eoliennes - plan directeur – Groupe E, 18 juin 2021 ; Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_DECS-LACE_réponse ██████████_planification éoliennes, p. 3).

³⁵⁷ Voir p.ex. les art. 56 ss de la Loi sur le Grand Conseil du canton de Fribourg du 6 septembre 2006 (LCG ; [RSF 121.1](#)).

³⁵⁸ Au niveau fédéral, les parlementaires ne sont pas tenus à un tel devoir de récusation (voir art. 11 al. 3 Loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le Parlement, LParl ; [RS 171.10](#)) a contrario), sauf dans des cas exceptionnels, p.ex. lors de l'exercice de la haute surveillance (voir l'art. 11a LParl).

³⁵⁹ Pour le canton de Fribourg, voir art. 29 al. 1 Cst.-FR.

³⁶⁰ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 212 s.

³⁶¹ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 213 s.

³⁶² UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 214.

- Elle est tenue à un **devoir de réserve**, même si elle est subordonnée au pouvoir exécutif et donc à une instance politique³⁶³. L'administration publique n'est cependant pas tenue à une neutralité stricte et peut par exemple s'exprimer en faveur ou en défaveur d'un objet³⁶⁴.
- Elle est, en vertu du principe de la légalité (*supra*), liée à des **exigences de neutralité découlant de la Constitution et de la loi**, notamment lorsque l'administration est amenée à exercer sa liberté d'appréciation³⁶⁵.

Dans le **canton de Fribourg**, les obligations concernant le respect de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts ont été concrétisées par différentes dispositions légales. Celles-ci sont plus classiques et s'inscrivent dans trois domaines du droit qui, comme le souligne Schindler, contribuent à la prévention de conflits d'intérêts : le droit de la fonction publique, le droit de l'organisation de l'Etat et le droit de procédure³⁶⁶. Cette logique régulatoire de prévention du conflit d'intérêts est celle que l'on retrouve dans le droit cantonal fribourgeois :

- L'art. 66 de la **Loi sur le personnel de l'Etat du 17 octobre 2001 (LPers-FR ; RSF 122.70.1)** concerne les avantages injustifiés, il dispose qu'« [i] est interdit au collaborateur ou à la collaboratrice de solliciter, d'accepter ou de se faire promettre pour lui ou elle ou pour autrui des avantages en relation avec son activité. Les dispositions du code pénal sont en outre réservées ». L'art. 67 LPers-FR relatif aux activités accessoires prévoit que « [l]e collaborateur ou la collaboratrice ne peut avoir une activité accessoire à but lucratif ou de nature à affecter son activité au service de l'Etat sans autorisation spéciale écrite de la Direction ou de l'établissement auquel il ou elle est rattaché-e ». L'art. 70 LPers-FR prévoit que « [l]es articles 21 à 25 du code de procédure et de juridiction administrative sont applicables à la récusation du collaborateur ou de la collaboratrice ».
- La **Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR)** précise les principes régissant l'activité de l'administration cantonale. Selon l'al. 1 de l'art. 44 LOCEA-FR (Principes généraux), « [l]'administration cantonale doit être organisée de manière rationnelle, efficace et transparente ». L'art. 55 LOCEA-FR prévoit que « [l]es Directions et les unités administratives agissent de manière

³⁶³ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 218 ss.

³⁶⁴ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 220.

³⁶⁵ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 217 s.

³⁶⁶ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 169 ss. Quant au droit pénal, également mentionné par Schindler, celui-ci relève du droit fédéral ; voir en particulier les art. 322^{ter} ss du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 ([RS 311.0](#)).

opportune et rationnelle, en respectant les principes de l'intérêt public, de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire » (al. 1) et qu'elles « sont gérées de façon à atteindre leurs objectifs et utilisent à cet effet leurs ressources de manière optimale; en outre, elles orientent leurs prestations vers les attentes des destinataires de celles-ci » (al. 2).

- Enfin, en matière de **droit de procédure**, le Code de procédure et de juridiction administrative du canton de Fribourg du 23 mai 1991 (CPJA-FR) est notamment applicable au Conseil d'Etat et aux organes de l'administration cantonale (art. 2 al. 1 lit. a CPJA-FR), mais aussi aux « particuliers et [aux] organes d'institutions privées, lorsqu'ils accomplissent des tâches de droit public » (art. 2 al. 1 lit. d CPJA-FR). Conformément à l'art. 8 CPJA, consacré aux principes généraux, « [l]'autorité pourvoit à la réalisation de l'intérêt public, dans le respect des droits des particuliers » (al. 1); dans ce contexte, elle observe les principes de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire (al. 2). Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle se fonde « sur des critères objectifs et raisonnables » (art. 9 al. 1 CPJA-FR). L'art. 21 CPJA-FR concerne les motifs de récusation.
- A noter qu'en lien avec le droit de procédure, Schindler mentionne aussi la **législation spéciale**, p.ex. celle qui existe en matière de marchés publics ou en matière de protection de l'environnement³⁶⁷ (sur le droit des marchés publics, voir *infra*, 4.2.3).

Ces réponses juridiques, aussi utiles soient-elles, présentent des limites au regard du cas précis qui nous occupe. Elles ne traitent pas de l'hypothèse du mandataire externe, comme c'est le cas des dispositions de la LPers, **laquelle ne s'applique pas aux « personnes qui sont liées à l'Etat par un contrat de mandat ou par un contrat de collaboration de droit public », ces personnes étant « soumises aux dispositions du code des obligations ou aux dispositions spécifiques de droit public » (art. 3 al. 5 LPers-FR)**. Les autres dispositions n'apportent pas plus de solutions. Ainsi, **le CPJA-FR ne s'applique notamment pas aux actes internes de l'administration (art. 5 al. 1 lit. a CPJA-FR)**.

Cela étant, la problématique de la réglementation des conflits d'intérêts en Suisse a donné lieu à d'autres développements qu'il convient de relever ici. On peut par exemple mentionner **le Rapport du 19 août 2021 de la Commission de gestion du Grand Conseil du canton de Berne, intitulé « Recours à des expertes et des experts externes »**³⁶⁸. La Commission de gestion (CGes) y formule notamment les observations et recommandations suivantes :

³⁶⁷ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 173 s.

³⁶⁸ Grand Conseil du canton de Berne, Recours à des expertes et experts externes - Résultats des investigations de la Commission de gestion, 19 août 2021, <https://www.rgrg->

- « **Davantage de prestations internes et moins de recours à des tiers** : la commission constate que le canton de Berne ne dispose pas pour l'ensemble de son administration d'une stratégie précisant la manière de gérer les mandats confiés à des tiers. Elle considère qu'il est essentiel de définir une telle stratégie et d'adopter comme principe l'exigence de fournir davantage de prestations en interne et de réduire autant que possible le recours à des tiers. Le personnel du canton doit assumer davantage de responsabilités et accomplir lui-même les tâches centrales.
- **Des directives claires pour l'attribution des mandats** : lorsque l'attribution d'un mandat à des tiers est envisagée, il n'existe actuellement pas de directives claires sur lesquelles fonder cette décision. Outre une stratégie sur la manière de gérer le recours à des tiers en général, la commission considère qu'il est nécessaire d'édicter des directives claires pour encadrer la pratique d'attribution des mandats. Les conditions à remplir avant de décider d'attribuer un mandat à des tiers doivent être clairement précisées. En l'absence de telles conditions, la décision de recourir à des prestataires externes risque d'être très aléatoire et de présenter dans certains cas un intérêt économique défavorable. Avant d'attribuer un mandat à l'extérieur, il est indispensable de procéder à une analyse du caractère économique, y compris un rapport coûts / avantages.
- **Centraliser le pilotage, la coordination et le contrôle** : (...) il n'existe actuellement aucun processus commun à l'ensemble de l'administration pour assurer le pilotage, la coordination et le contrôle des contrats de prestations conclus avec des tiers. L'existence d'un environnement système uniforme et d'une structure claire des données constitue une condition importante à la possibilité même d'un tel processus. La CGes considère par ailleurs qu'il est nécessaire, si l'on entend exploiter les synergies et réaliser des économies sur les coûts, de mettre en place une centrale d'achat cantonale pour les prestations de service confiées à des tiers. Elle propose également de créer une réserve de personnel spécialisé devant permettre, d'une part, un échange de personnels existants dans l'ensemble de l'administration cantonale et, d'autre part, une mise en valeur accrue de l'expertise interne pour fournir davantage de prestations en interne. Enfin, il est important que le canton introduise des mécanismes de contrôle dans l'ensemble de l'administration cantonale. »³⁶⁹

En outre, une logique de prévention axée sur une approche fondée sur la détection du risque a été mise en œuvre au sein de certaines instances au **niveau fédéral** :

[service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76c6005e26804bad91f1e1bbd2a6f257-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf](https://www.rgrg-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76c6005e26804bad91f1e1bbd2a6f257-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf), consulté le 27 octobre 2023.

³⁶⁹ Grand Conseil du canton de Berne, Recours à des expertes et experts externes - Résultats des investigations de la Commission de gestion, 19 août 2021, p. 3, <https://www.rgrg-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76c6005e26804bad91f1e1bbd2a6f257-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf>, consulté le 27 octobre 2023.

- En réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011), le **Rapport du Conseil fédéral de 2013 relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes**³⁷⁰ met en exergue le lien entre de tels mandats et les exigences découlant du droit des marchés publics (*infra*, 4.2.3).
- Le **Rapport de 2014 sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale**³⁷¹ de la Commission de gestion du Conseil des Etats adresse six recommandations au Conseil fédéral, à savoir :
 - 1) la définition et concrétisation d'une stratégie générale valable pour tous les départements et la Chancellerie fédérale au sujet du recours aux collaborateurs externes ;
 - 2) l'introduction et la mise en œuvre d'une procédure de contrôle ;
 - 3) la clarification des bases légales sur lesquelles se fonde le recours aux collaborateurs externes ;
 - 4) une meilleure connaissance des bases légales régissant les marchés publics ;
 - 5) l'amélioration de la transparence interne et externe comme base pour la gestion du budget et des effectifs du personnel ;
 - 6) l'application systématique du CSP [contrôle de sécurité relatif aux personnes] et la connaissance du résultat avant l'entrée en service.
- Le règlement de la **Caisse fédérale de pensions PUBLICA**³⁷² prévoit, à art. 13 concernant la compliance³⁷³, que « [l]es liens d'intérêt qui pourraient porter atteinte à l'indépendance doivent être déclarés aux instances de décision concernées avant toute prise de décision » (al. 1). Cette obligation s'applique aux employés de PUBLICA, mais aussi aux « conseillers, conseillères et mandataires qui ne sont pas employés par PUBLICA, pour autant qu'ils soient impliqués dans les processus de décision de PUBLICA » (al. 2).
- Le chapitre 3 du « **Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens** » établi en 2016 par l'OFEN concerne des « propositions d'optimisation des pratiques dans une approche par les différentes actions »³⁷⁴. Il propose notamment

³⁷⁰ Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

³⁷¹ Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale du 7 octobre 2014, FF 2015 3311. A ce sujet, voir aussi Contrôle parlementaire de l'administration, Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 10 avril 2014, FF 2015 3329.

³⁷² HÄNNI, Dominique, *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique*, Schultess, 2019, p. 225 § 581.

³⁷³ Règlement concernant la compliance du 23 août 2012, <https://publica.rokka.io/dynamic/noop/39453a8c89f625e58204a29c564fa27b28792f67/compliance-reglement-f.pdf>.

³⁷⁴ OFEN, Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens, 31 mars 2016, <https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467>, p. 21 ss.

d' « informer » et, à cet égard, recommande aux cantons de « [r]ecourir à un mandataire indépendant du développeur pour assurer la démarche participative dans le plan directeur cantonal »³⁷⁵.

4.2.3. LE DROIT DES MARCHÉS PUBLICS

Le dernier enjeu juridique identifié dans le cadre de cette étude concerne la question du droit des marchés publics.

Il faut commencer par rappeler que comme l'Etat n'a pas toujours **les services et les biens à disposition**, il peut se trouver face à l'alternative du *make or buy*. L'Etat choisit alors l'option qui lui est préférable³⁷⁶, laquelle peut donc impliquer le recours à des personnes ou entreprises de l'économie privée pour réaliser différents types de tâches³⁷⁷. Du point de vue du droit administratif général, l'acquisition de services (mais aussi de fournitures) est alors considérée comme une **activité auxiliaire**, mais nécessaire, de la tâche étatique et ne nécessite pas de base légale³⁷⁸ (concernant le principe de la légalité, voir *supra*, 4.2.1). Le **fondement constitutionnel de l'activité principale** permet de justifier cette activité accessoire de l'Etat³⁷⁹. Concrètement, cela signifie par exemple que la réalisation d'études ou d'expertises peut être effectuée par l'Etat ou par des prestataires externes, pour autant qu'elle puisse être reliée à la réalisation d'une tâche publique principale.

En l'occurrence, eu égard au cas qui nous occupe, il faut noter que dans son **Rapport de 2013 relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes**³⁸⁰ (*supra*, 4.2.2), le Conseil fédéral rappelle clairement que le recours à des mandataires externes est soumis à la loi sur les marchés publics.

A cet égard, et comme cela a déjà été mentionné, l'Etat qui entend entrer en relation contractuelle avec un tiers pour la réalisation d'une construction ou l'acquisition de fournitures ou de services est déjà tenu par le **cadre constitutionnel**. Il doit agir dans le respect de l'égalité entre les concurrents et en tenant compte de l'offre la plus avantageuse pour les finances publiques (art. 27 et 94 Cst.). Ces principes directeurs découlent du fait qu'en collectant l'impôt, il est attendu de l'Etat qu'il gère les dépenses publiques avec

³⁷⁵ OFEN, Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens, 31 mars 2016, <https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467>, p. 22.

³⁷⁶ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 29 § 68 ; HÄNNI, Peter/STÖCKLI, Andreas, *Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stämpfli, 2013, p. 238 § 704.

³⁷⁷ TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 76 § 222.

³⁷⁸ TSCHANNEN, Pierre/ZIMMERLI, Ulrich/MÜLLER, Markus, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4^e éd., Stämpfli, 2014, p. 138.

³⁷⁹ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 32, § 74.

³⁸⁰ Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-ddf/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

parcimonie. Par ailleurs, tenu par le principe de l'égalité de traitement et l'ordre économique libéral, l'Etat doit assurer l'égalité des chances entre les concurrents et choisir ensuite celui qui est le plus pertinent pour l'exécution de la prestation.

En outre, le droit des marchés publics fixe plus précisément les **conditions de passation de marchés de la part de l'Etat, lesquels doivent être organisés dans le respect du libre marché**³⁸¹, sous réserve des marchés exemptés par la loi³⁸². Il vise l'ensemble des contrats passés par les pouvoirs publics avec des soumissionnaires (privés) portant sur l'acquisition de fournitures, de constructions ou de services³⁸³. Ces contrats peuvent concerner le recrutement de consultants pour améliorer la méthode de gestion de l'Etat, un système informatique, ou encore pour préparer un plan pour un nouveau musée³⁸⁴. Sont soumis à la réglementation des marchés publics l'administration centrale (départements, offices, services ou encore unités administratives), les entités décentralisées ainsi que les entités de droit privé chargées d'une activité relevant de l'administration publique³⁸⁵.

En l'occurrence, vu le **cadre temporel de la présente étude, le droit des marchés publics pertinent est celui antérieur aux réformes de 2019**. Plus précisément, les marchés publics conclus au niveau cantonal ou communal, et conformément à la répartition des compétences³⁸⁶, étaient alors régis par l'accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994 (AIMP 1994 ou aAIMP)³⁸⁷, auquel s'ajoute la législation sur les marchés publics du canton concerné. Ainsi, le canton de Fribourg avait adopté la Loi sur les marchés publics du 11 février 1998³⁸⁸, ainsi que le Règlement sur les marchés publics du 28 avril 1998³⁸⁹.

³⁸¹ Art. 94 Cst. ; Loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI ; [RS 943.02](#)).

³⁸² Les accords internationaux et l'AIMP prévoient la non-application du droit des marchés publics dans des cas spécifiques comme des marchés acquis gratuitement ou encore des marchés dont la passation mettrait en danger l'ordre public ou la sécurité publique. La jurisprudence a également ajouté les cas de marchés dits in-house, quasi in-house et in-state.

³⁸³ TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 77 § 225.

³⁸⁴ TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 77 § 225.

³⁸⁵ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 44 § 110 ss.

³⁸⁶ ATF 130 I 156 (163).

³⁸⁷ Accord intercantonal de 1994 sur les marchés publics du 25 novembre 1994 (AIMP 1994; RSF ; [RSF 122.91.2](#)). L'AIMP 1994 est entré en vigueur le 21 mai 1996 dans le canton de Fribourg. Il a été révisé le 15 mars 2001 ; la version révisée est entrée en vigueur dans le canton de Fribourg le 28 janvier 2003. L'AIMP a été mis à jour le 15 novembre 2019 ; le canton de Fribourg a adhéré au nouvel AIMP du 15 novembre 2019 (Accord intercantonal de 2019 sur les marchés publics du 15 novembre 2019 (AIMP 2019 ; [RSF 122.91.3](#)) par la loi du 1^{er} février 2022 et il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

³⁸⁸ La Loi sur les marchés publics du 11 février 1998 ([RSF 122.91.1](#)) a fait l'objet d'une modification le 8 novembre 2002. La réglementation de 1998 a été révisée à l'occasion de l'adoption de la Loi sur les marchés publics du 2 février 2022 (LCMP ; [RSF 122.91.1](#)), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Cette dernière législation est complétée par le règlement sur les marchés publics du 12 décembre 2022 (RCMP ; [RSF 122.91.11](#)).

³⁸⁹ Règlement sur les marchés publics du 28 avril 1998 (RMP ; [RSF 122.91.11](#)).

Le **droit des marchés publics** applicable aux marchés cantonaux est directement inspiré des dispositions de droit international applicables ainsi que de la Loi fédérale sur les marchés publics du 16 décembre 1994³⁹⁰. De manière générale, le droit des marchés publics vise à garantir les principes d'égalité de traitement des soumissionnaires et d'impartialité dans l'adjudication, de proportionnalité, de transparence de la procédure et du droit de recours contre les procédés d'adjudication³⁹¹. Il **distingue quatre types de procédure**³⁹² : la procédure ouverte³⁹³, la procédure sélective³⁹⁴, la procédure sur invitation³⁹⁵ et la procédure de gré à gré³⁹⁶.

La **procédure de gré à gré** permet à un adjudicateur de conclure un marché avec un soumissionnaire sans procéder à un appel d'offres³⁹⁷. Elle peut être utilisée dans certaines conditions, par exemple lorsqu'aucun soumissionnaire ne répond aux critères de qualification ou lorsqu'un seul soumissionnaire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché, ou encore pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle, et lorsqu'il n'existe pas de solution de rechange adéquate³⁹⁸. Le recours à cette procédure ne dispense toutefois pas l'adjudicateur du respect des principes en matière de marchés publics, notamment pour ce qui est de la transparence. En outre, s'il y recourt, il doit aussi respecter les valeurs seuils fixées à l'annexe 2 de l'aAIMP³⁹⁹. En l'occurrence, la valeur seuil permettant de recourir à la procédure de gré à gré est fixée à 150'000 CHF hors TVA⁴⁰⁰.

La **détermination de la valeur d'une prestation de services** à acquérir par l'Etat est de la responsabilité de l'adjudicateur, lequel est tenu par le principe de bonne foi⁴⁰¹. Cela signifie

³⁹⁰ Cette réglementation a été remplacée par la Loi fédérale sur les marchés publics du 21 juin 2019 (LMP ; [RS 172.056.1](#)), entrée en vigueur le 12 janvier 2022.

³⁹¹ L'aAIMP indique encore d'autres principes généraux, comme la renonciation à des rounds de négociation, le respect des conditions de récusation (lequel se retrouve dans l'exigence d'impartialité), le traitement confidentiel des informations, l'égalité de traitement entre hommes et femmes ou encore les conditions de travail.

³⁹² Art 13 al. 1 et a. 2 aLMP ; art. 17 LMP ; art. 12 aAIMP.

³⁹³ Art. 14 aLMP ; art. 18 nLMP ; art. 12 al. 1 a aAIMP.

³⁹⁴ Art. 15 aLMP ; art. 19 nLMP ; art. 12 al.1 b aAIMP.

³⁹⁵ Art. 20 nLMP ; art. 12 al. 1 b^{bis} aAIMP.

³⁹⁶ Art. 16 aLMP ; art. 21 nLMP ; art. 12 al. 1 lit. c aAIMP ; TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 79 §227.

³⁹⁷ Art. 12 al, 1 lit. c aAIMP.

³⁹⁸ Art. 9 aRMP.

³⁹⁹ Art. 7 al. 1^{bis} aAIMP. Le même principe est également prévu dans le cadre de la Loi fédérale sur les marchés publics.

⁴⁰⁰ Les valeurs seuil pour les marchés de service varient selon la législation applicable. Au niveau fédéral, la valeur seuil pour les marchés de service est fixée à 230'000 CHF, sans la taxe sur la valeur ajoutée (art. 6 al. 1 b aLMP). Les valeurs seuil n'ont pas été réévaluées dans le cadre de la révision de 2019. Voy. Annexe 2, AIMP du 25 novembre 1994 et AIMP du 15 novembre 2019.

⁴⁰¹ Art. 5 al. 3 Cst. ; DI CICCO, Dominique, *Le prix en droit des marchés publics : le prix comme valeur du marché et comme critère d'examen de l'offre*, Schultess, 2022, N 290 ; POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e

qu'un adjudicateur « (...) ne saurait choisir une méthode une méthode d'évaluation conduisant à une estimation trop faible de la valeur d'un marché déterminé (...), dans l'intention d'éviter l'application des règles du droit des marchés publics »⁴⁰². Tel peut être le cas par exemple si l'autorité décompose « une acquisition projetée en de nombreux éléments ou lots, ce qui lui permet de rester en-dessous des valeurs seuil fixées pour des marchés pris individuellement »⁴⁰³. Le droit suisse des marchés publics consacre explicitement l'interdiction de subdiviser le marché afin d'éviter les dispositions légales applicables⁴⁰⁴.

Le dépassement des seuils constitue une « question épineuse dès lors qu'il est difficile de savoir à l'avance quelle sera exactement l'ampleur finale du marché considéré »⁴⁰⁵. Le Tribunal administratif fédéral considère ainsi que « le pouvoir adjudicateur est en droit de se tromper, aussi longtemps qu'il est de bonne foi »⁴⁰⁶. A son sens, « il ne l'est certainement pas s'il sait à l'avance que la prestation adjudgée ne suffira pas pour réaliser le projet escompté mais qu'il s'y tient afin de rester en dessous des seuils »⁴⁰⁷. C'est donc l'**estimation préalable par l'adjudicateur** qui est déterminante pour apprécier si le seuil est atteint, et non la valeur qui ressort de la décision d'adjudication⁴⁰⁸. L'adjudicateur devra présenter des raisons objectives⁴⁰⁹.

La jurisprudence a précisé les éléments à prendre en compte dans la détermination de la valeur. Ainsi, le Tribunal administratif fédéral avait indiqué qu'il s'agit, dans le cas d'un marché de travaux, de prendre en compte le lien économique ou technique entre eux⁴¹⁰. Par analogie, la doctrine a considéré qu'il fallait aussi apprécier la notion de **connexité matérielle et juridique entre les différentes prestations** dans les autres types de marché. Cette interprétation se retrouve également dans la jurisprudence et a été reprise dans le nouveau droit des marchés publics⁴¹¹. Dès lors, il s'agit d'apprécier les faits dans chaque cas concret,

éd., Stämpfli, 2023, p. 197 § 398 ; TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (éd.), 2011, B6b-94, art. 7 N 2.

⁴⁰² POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 197 § 398.

⁴⁰³ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 1^e éd., Stämpfli, 2014, p. 138 § 218.

⁴⁰⁴ Signalons ici que la nouvelle réglementation sur les marchés publics a précisé la règle dans l'art. 15 al. 3 1^{ère} phrase LMP et AIMP en indiquant que pour l'estimation de la valeur d'un marché, « l'ensemble des prestations à adjudger ou des rémunérations qui sont en étroite relation d'un point de vue matériel ou juridique doivent être prises en compte ».

⁴⁰⁵ TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

⁴⁰⁶ TAF B-3158/2011 (12.07.2011), consid. 2.1.4 ; TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

⁴⁰⁷ TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

⁴⁰⁸ TAF B-2278/2008; TAF B-3158/2011 (12.07.2011), consid. 2.1.4.

⁴⁰⁹ TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (éd.), 2011, B6b-1994, art. 15 N 11.

⁴¹⁰ TAF B-579/2015 (19.03.2015) ; TAF B-913/2012 (28.03.2012) ; TAF B-6837/2010 (15.03.2011).

⁴¹¹ TAF B-3260/2019 (03.10.2019) : « si un adjudicateur adjuge plusieurs marchés de construction pour la réalisation d'un ouvrage, leur valeur totale - et non pas la valeur de chaque marché individuellement - est déterminante pour apprécier si la valeur seuil pour les marchés de construction est atteinte (Bauwerkregel) (cf. ATAF 2009/18 consid. 2.4 et réf. cit. ; arrêt du TAF B-913/2012 précité consid. 4.2.1 et réf. cit. ; voir ég. sur ce

et le principe administratif de la bonne foi doit permettre de dire si des prestations ont entre elles un lien de connexité tel qu'elles constituent en réalité un même marché⁴¹². Pour le Tribunal administratif fédéral, « des prestations sont en étroite relation par exemple lorsqu'elles ne peuvent être raisonnablement acquises indépendamment l'une de l'autre, en particulier parce qu'elles remplissent le même but, qu'elles doivent être accomplies par la même personne ou qu'une répartition des responsabilités n'est pas souhaitable (...) »⁴¹³.

La **révision du droit des marchés publics, opérée en 2019**, a apporté plusieurs développements substantiels sur le plan du choix du soumissionnaire et de la transparence. Ainsi, le choix déterminé par l'offre économiquement la plus avantageuse a été remplacé par l'offre la plus avantageuse⁴¹⁴ ; le critère de qualité a été mis sur pied d'égalité avec le prix⁴¹⁵. Le dispositif en matière de lutte contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption a également été renforcé. Ainsi, il est explicitement prévu que l'adjudicateur doit notamment agir de manière transparente, objective et impartiale⁴¹⁶, mais aussi prendre des mesures contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption⁴¹⁷, ou encore veiller à l'égalité de traitement des soumissionnaires dans toutes les phases de la procédure⁴¹⁸.

Le renforcement de la lutte contre la corruption, notamment au moyen d'une transparence accrue, a notamment été traduit dans la nouvelle réglementation fribourgeoise. Ainsi, l'art. 6 du RCMP dispose qu' « afin de vérifier que les soumissionnaires remplissent les conditions de participation et satisfont aux critères d'aptitude », l'adjudicateur peut exiger certaines preuves⁴¹⁹. Il peut encore demander aux soumissionnaires de soumettre une déclaration sur l'honneur ou une attestation de respect concernant des règles de comportement visant à prévenir la corruption⁴²⁰.

point Message du Conseil fédéral du 15 février 2017 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics, FF 2017 1695, spéc. 1767) ».

⁴¹² ZUFFEREY, Jean-Baptiste/MAILLARD Corinne/MICHEL Nicolas, *Droit des marchés publics: présentation générale, éléments choisis et code annoté*, Ed. universitaires Fribourg, 2002, p. 82.

⁴¹³ TAF B-3260/2019 (03.10.2019).

⁴¹⁴ Art. 41 nAIMP.

⁴¹⁵ Art. 29 nLMP, art. 29 nAIMP. La nouvelle loi fédérale ajoute d'autres critères comme l'adéquation, les délais, la valeur technique, la rentabilité, les coûts du cycle de vie, l'esthétique, le développement durable, la plausibilité de l'offre, les différents ou encore les compétences techniques (art. 29 al. 1 nLMP).

⁴¹⁶ Art. 11 lit. a LMP, art. 11 lit a AIMP.

⁴¹⁷ Art. 11 lit. b LMP, art. 11 lit. b AIMP.

⁴¹⁸ Art. 11 lit. c LMP, art. 11 lit. c AIMP.

⁴¹⁹ Art. 6 RMP.

⁴²⁰ Annexe 1 art. A1-1, a) 5, RMP.

5. ANALYSE

5.1. INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur l'attribution d'un **mandat externe** par l'administration fribourgeoise à la société ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal (*supra*, 1.).

Comme mentionné (*supra*, 3.2.2.d.), ennova SA a été mandatée pour les **tâches** suivantes :

- la rédaction d'études et d'un rapport de priorisation des sites éoliens (premier contrat de mandat du 14 janvier 2016) ;
- des activités de coordination d'autres mandataires ainsi que la participation à des réunions avec différentes parties prenantes (soit les services de l'administration cantonale ainsi que des mandataires externes) (avenant du 25 avril 2016) ;
- l'élaboration du catalogue des sites non retenus (second contrat de mandat du 26 février 2017).

Il s'agit par conséquent d'un cas d'**externalisation d'une tâche publique** (sur cet aspect et les enjeux de gouvernance et juridiques qu'il soulève, voir *supra*, 4.1 et 4.2).

Cette section procède à l'analyse proprement dite du cas, dans le but de répondre aux questions guidant la présente étude (*supra*, 1.). Elle met d'abord en évidence les principaux problèmes soulevés par le cas (5.2), puis répond aux six questions posées (5.3).

5.2. MISE EN ÉVIDENCE DES PROBLÈMES

5.2.1. L'ENCHEVÊTREMENT D'INTÉRÊTS PUBLICS ET ÉCONOMIQUES

La politique publique en matière d'énergies renouvelables implique une **diversité d'acteurs publics et privés**. Ces différents acteurs poursuivent des finalités différentes. D'une part, l'autorité publique vise à réaliser la politique publique qu'elle s'est donnée en matière d'énergies renouvelables. L'un des instruments à sa disposition est celui de planification territoriale. Dans le cas d'espèce, cette planification est du ressort du canton. D'autre part, le projet d'installation d'éoliennes est du ressort d'acteurs économiques, qui peuvent être privés ou semi-publics. Le premier processus est de nature administrative, tandis que le second est de nature économique.

Les **intérêts poursuivis par les différents acteurs** peuvent **s'enchevêtrer**. Ainsi, une procédure de révision du plan directeur cantonal par l'autorité et un travail de prospection des sites par des promoteurs peuvent conduire à un chassé-croisé entre intérêts publics et économiques conduisant à brouiller l'intérêt public. A ce titre, dans le domaine des installations éoliennes, une telle hypothèse est même sous-entendue dans la recommandation de l'OFEV, qui souligne que lorsqu'un plan directeur ou un plan d'affectation est révisé, il est possible que

des projets d'éoliennes se trouvent à des stades très différents⁴²¹. Dans le cas où des projets concrets sont déjà prévus dans des cantons présentant un potentiel d'exploitation de l'énergie éolienne, ils pourront être intégrés dans le plan directeur en tant que « mesure dont la coordination est réglée ou en cours », en fonction de l'avancée du projet ou des études⁴²².

La cause de l'enchevêtrement des intérêts publics et économiques est l'**implication d'acteurs économiques ayant un intérêt direct dans la phase de planification administrative**. Ces acteurs économiques peuvent être non seulement des entreprises privées, mais aussi des entreprises publiques ou semi-publiques, telles que Groupe E / Greenwatt ainsi qu'ennova SA (sur ces acteurs et leurs caractéristiques, voir *supra*, 3.2). Du côté de l'administration publique, une telle situation peut aussi être vue positivement dès lors qu'elle sert la finalité de l'action publique, la réalisation de la politique publique et sa stratégie de mise en œuvre.

Dans le cas d'espèce, l'enchevêtrement d'intérêts est identifiable dans le chef d'ennova SA, laquelle constitue à la fois un des acteurs économiques actifs dans la politique publique de développement des énergies renouvelables dans le canton de Fribourg, mais a également développé une fonction de conseil pour assister les autorités publiques⁴²³. Bien qu'ennova SA ait affirmé avoir fait évoluer en 2014 son activité vers celle d'un bureau d'études, lequel a été engagé pour travailler en soutien de l'administration publique cantonale dans le cadre du processus administratif de planification territoriale, **les activités passées et futures d'ennova SA illustrent ce problème d'enchevêtrement susmentionné**. Plusieurs éléments permettent de confirmer cet enchevêtrement :

- Premièrement, ennova SA est une **société intégralement détenue par [REDACTED], eux-mêmes promoteurs de projets éoliens**. Par ailleurs, comme le précise la réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, « Renseignement obtenu auprès de Groupe E dans le cadre de la présente intervention parlementaire, il s'avère que les SIG et Groupe E Greenwatt ont conclu un partenariat qui a permis à Groupe E Greenwatt de prendre une part de 50 % dans le parc éolien de Montagne de Buttes (projet de 19 éoliennes initialement développé par les SIG, situé dans le Val-de-Travers et actuellement pendant devant le Tribunal fédéral), ainsi qu'une même part dans le

⁴²¹ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 9, https://www.aren.admin.ch/dam/aren/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planung_von_windenergie_an_agen.pdf.download.pdf/recommandations_pour_la_planification_d_installation_seoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

⁴²² OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 33, https://www.aren.admin.ch/dam/aren/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planung_von_windenergie_an_agen.pdf.download.pdf/recommandations_pour_la_planification_d_installation_seoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

⁴²³ Ainsi, ennova SA constituerait le bureau d'études [REDACTED], tout comme d'autres bureaux d'études sont liés à d'autres développeurs.

projet des Monts de Boveresse (projet également initié par les SIG, situé dans le Val-de-Travers et figurant dans le plan directeur cantonal neuchâtelois). Groupe E Greenwatt et SIG ont en outre convenu que ces derniers pourraient prendre une possible participation maximale de 33 % dans les projets du 'Massif du Gibloux' et de 'Côte du Glaney' inscrits au PDCant, pour autant que ces projets voient le jour et soient développés par Groupe E Greenwatt »⁴²⁴.

- Deuxièmement, ennova SA a pris contact avec le directeur du SdE par un courrier du 30 septembre 2015 pour lui signaler que l'entreprise entendait participer au processus en vue de « **représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales** »⁴²⁵.
- Troisièmement, ennova SA **effectuait encore des mesures de vent et n'a démonté les mâts de mesure qu'en été 2016**. Même si cette activité avait été déclarée aux autorités fribourgeoises et était donc transparente, elle relevait encore de l'activité de prospection qu'ennova SA affirme avoir cessée en 2014.
- Un quatrième point concerne les **activités passées, mais aussi futures** d'ennova SA. Bien que les représentants d'ennova SA – ainsi que l'administration publique fribourgeoise – affirment que les activités de l'entreprise se limitent à celles d'un bureau d'études, il n'en reste pas moins que les statuts de l'entreprise montrent que celle-ci peut à tout moment aller au-delà de cette mission (*infra*, 5.2.2). En effet, ces statuts mentionnent toujours, parmi les buts de l'entreprise, la construction et la promotion de projets éoliens, et pas seulement la fonction de bureau d'études. Fin 2014, juste avant la transformation d'ennova SA, des conventions de collaboration ont été signées entre la société et des communes concernant des projets éoliens, auxquelles il n'a certes finalement pas été donné suite, mais qui jettent le doute sur l'impartialité tant subjective qu'objective d'ennova SA. Même si un mandataire externe travaille de manière irréprochable et n'a pas, dans les faits, d'intérêt économique, comme le prétend d'ailleurs ennova SA⁴²⁶ (impartialité subjective), les circonstances extérieures peuvent néanmoins donner lieu à une apparence de partialité sur le plan objectif. Par conséquent, il ne peut être considéré comme suffisant de souligner, comme l'ont fait le Conseil d'Etat et le SdE, qu'ennova SA « était libre de tout mandat et tout engagement dans le canton **au moment où son mandat pour le PDCant a débuté**, à l'exception d'un ultime mandat qui prenait fin sur la

⁴²⁴ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 6 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴²⁵ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

⁴²⁶ Voir p.ex. les propos du directeur d'ennova SA : ZANASCO Jean-Louis, « *Je ne vois pas de conflit d'intérêts* », La Liberté, 21 décembre 2021, <https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/je-ne-vois-pas-de-conflit-d-interets-630184>, consulté le 31 octobre 2023. M. [REDACTED] mentionne notamment que du point de vue méthodologique, les travaux effectués correspondent à un « processus scientifique qu'on ne peut pas 'tordre'. »

commune du Châtelard avec le démontage d'un mât de mesures, comme cela a déjà été communiqué »⁴²⁷ (nous mettons en évidence).

Au final, l'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques semble en partie inévitable vu les réalités du marché dans le domaine de l'énergie, mais il constitue aussi un risque du point de vue du respect de l'intérêt public. S'il y a lieu de reconnaître les fortes contraintes temporelles auxquelles était soumise l'administration cantonale fribourgeoise (*supra*, 2.2.) ainsi que la faiblesse structurelle de la gouvernance régionale de l'aménagement du territoire (*supra*, 4.1.), **un tel environnement exige que l'administration publique redouble de prudence**. En l'occurrence, les activités passées et futures d'ennova SA ne permettaient pas de considérer que le domaine d'activité de celle-ci était parfaitement circonscrit aux activités de planification territoriale. En recourant à ses services, l'administration prenait un risque susceptible d'affecter la confiance des citoyennes et citoyens dans l'Etat.

5.2.2. LE RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

En vertu des principes généraux applicables à son activité, dont le respect de l'intérêt public, l'autorité publique a pour devoir de prendre les mesures nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts (*supra*, 4.3.2). Elle doit faire en sorte que les intérêts économiques n'en viennent pas à dominer l'intérêt public, qui doit guider le processus administratif, par exemple en mettant en place des mesures de *due diligence*.

Les conflits d'intérêts doivent être évités non seulement dans le chef de l'administration publique, mais aussi dans celui de ses **mandataires externes**. C'est ce que souligne d'ailleurs le Conseil d'Etat dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115 : « Dans l'attribution d'un mandat par un service de l'Etat, il revient à ce dernier de s'assurer des compétences du mandataire et de sa capacité à fournir un travail de qualité, respectueux des principes éthiques et déontologiques imposés par la situation, en conformité avec la législation en vigueur. »⁴²⁸

A ce titre, le processus d'attribution de deux mandats à ennova SA, les conditions d'exécution ainsi que l'exécution proprement dite de ces mandats montrent que **la question du risque de conflit d'intérêts a été thématifiée**. Toutefois, **l'étude des pièces ne permet pas de dire que cette question a fait l'objet d'une analyse exhaustive** permettant de garantir l'absence de

⁴²⁷ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴²⁸ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 6 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

conflits d'intérêts présents ou futurs, et ce tant au stade de l'attribution des mandats (*infra*, a.) qu'à celui de leur exécution (*infra*, b.).

a. Au stade de l'attribution des mandats

Dès la première séance du GT a été évoquée l'idée d'adopter une approche participative en incluant toutes les parties prenantes dans le domaine de la politique de développement des énergie renouvelables. Parmi ces parties prenantes a été mentionné **Groupe E / Greenwatt**. Le SdE ne proposait pas d'en faire un membre à part entière du GT, mais de l'inclure en qualité d'observateur.

Les échanges qui ont suivi montrent qu'un **risque de conflit d'intérêts avait été identifié par certains membres du GT concernant Groupe E / Greenwatt**. Il convient à ce titre de rappeler les réserves émises par [REDACTED] et le SNP concernant l'implication de Greenwatt proposée par le SdE, ainsi que leur remarque que dans d'autres projets similaires, un(e) juriste avait été associé(e) aux travaux⁴²⁹. Ces préoccupations ont été communiquées au SdE une première, puis une deuxième fois par le SNP, qui a demandé que son intervention soit communiquée aux autres membres du GT. Sur la base des pièces, il apparaît que la thématique a été évoquée de manière générale en séance du GT, sans toutefois que les suggestions expressément formulées par le SNP soient discutées de manière approfondie⁴³⁰.

Dans la communication qui a eu lieu d'abord entre le SdE et le SNP, puis entre le SdE et le reste du GT, les préoccupations exprimées par le SNP ont été écartées au motif que **Greenwatt ne serait pas intégré au GT proprement dit, ni mandaté directement**, et que si nécessaire, **le GT mandaterait les bureaux recommandés par Greenwatt** :

- Voir p.ex. l'e-mail de [REDACTED] du 8 septembre 2015 à [REDACTED], où [REDACTED] figure en copie : « So sollten wir keinen Zielkonflikt mit Greenwatt oder anderen Promotoren kriegen, da sie nicht in die Arbeitsgruppe integriert sind »⁴³¹ ;
- Voir aussi l'e-mail de [REDACTED] du 24 septembre 2015 au GT : « Groupe E / Greenwatt wird nicht Mitglied des Teams werden. Wir werden sie in einem ersten Teil am Donnerstag 1.10.15. über ihre Projekte und externe Büros befragen. Danach werden wir direkt mit diesen Büros in Kontakt treten und ihnen falls erforderlich ein Mandat geben, damit wir die Informationen direkt von ihnen erhalten. Falls wir zu

⁴²⁹ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du vendredi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Correspondance, p. 54 s). Voir aussi: courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du lundi 14 septembre 2015, 08:44 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 24).

⁴³⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴³¹ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

einem späteren Zeitpunkt wieder Infos von Groupe E / Greenwatt brauchen, werden wir genau gleich vorgehen. »⁴³²

Il en va de même pour le Conseil d'Etat qui, dans ses réponses à différents instruments parlementaires, répète « qu'aucun mandat n'a été attribué à la société Groupe E Greenwatt SA, ni à aucune autre entité, pour la réalisation des parcs éoliens dans le canton »⁴³³.

Si le GT n'a finalement pas intégré Greenwatt comme observateur, ses membres ont reçu, lors de la deuxième séance du GT, un de ces représentants, Monsieur [REDACTED]. La présentation annexée et les propos repris au PV montrent que [REDACTED] a **solidement recommandé des bureaux d'études, dont ennova SA.**

Le **choix d'ennova SA** a été justifié ultérieurement dans une note rédigée par [REDACTED], lequel indique que « [p]our le GT, il était important qu'il puisse d'une part être accompagné de **mandataires neutres** disposant de compétences avérées dans leurs domaines respectifs, et disposés à fournir un travail soutenu durant plus d'une année. D'autre part, le GT avait besoin des services d'un spécialiste/expert ayant une vision large sur l'ensemble des travaux à réaliser et doté d'une grande compétence à planifier un parc éolien »⁴³⁴. Cependant, **aucun élément figurant dans les PV des séances du GT ou dans d'autres documents du dossier de l'époque** ne permet d'indiquer qu'avant toute attribution de mandat, il y ait eu une **discussion concernant les critères que devrait satisfaire le mandataire externe** qui accompagnerait les travaux du GT. En outre, les pièces du dossier **ne permettent pas d'identifier**, à travers des mesures concrètes, une **démarche de due diligence** menée par le GT ou par le SdE pour s'assurer au préalable de l'indépendance de ces bureaux d'études, et spécialement d'ennova SA.

Cela étant, les réponses du Conseil d'Etat à divers instruments parlementaires font référence, dans le cadre du contrat de mandat d'ennova SA, à la **clause de confidentialité** (mesure prise par l'administration) ainsi qu'à la **déontologie des mandataires** (mesure relevant du

⁴³² Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED], M. [REDACTED], M. [REDACTED], M. [REDACTED], Mme [REDACTED], M. [REDACTED], Mme [REDACTED] et M. [REDACTED] du jeudi 24 septembre 2015, 11:25 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 22).

⁴³³ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-160, Parcs éoliens : impartialité des études et mesures du vent mise en cause, 28 juin 2021, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-160_Parcs_oliens_V01). Voir aussi : « Le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler que le PDCant n'attribue aucun mandat à la société Groupe E Greenwatt, ni d'ailleurs à aucune autre organisation, pour la réalisation de parcs éoliens en lien avec les périmètres qui y sont définis. » Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-186, Energie éolienne dans le canton de Fribourg après avoir laissé l'initiative aux communes, 14 septembre 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-186_Windenergie_Kanton_Freiburg_V01).

⁴³⁴ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

mandataire lui-même). A titre d'exemples, il convient de citer les extraits suivants de prises de position du Conseil d'Etat. Ces extraits mentionnent des mesures qui, selon le Conseil d'Etat, ont permis à l'administration publique de s'assurer de l'indépendance d'Ennova SA (les passages en gras sont mis en évidence par les autrices du présent rapport) :

- Réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-115 : « La société Ennova œuvre en tant que bureau d'études depuis 2014. A ce titre, il convient de souligner qu'en Suisse il n'existe que quelques bureaux qui ont suffisamment d'expérience et d'expertise dans le domaine de l'éolien et capables de répondre aux attentes du GT dans le cadre de la planification éolienne fribourgeoise. Le mandataire choisi devait également avoir la capacité de mettre à disposition du GT aussi bien une personne ayant suffisamment d'expérience qu'une personne qui soit disponible durant toute la durée du mandat. **D'une part, avant de confier le mandat d'expertise et d'accompagnement du GT, le SdE s'est assuré de l'indépendance de la société Ennova, à savoir qu'elle n'était en l'état pas impliquée dans des projets de développement éoliens cantonaux, tant pour les Services industriels de Genève, que pour Groupe E Greenwatt ou tout autre développeur.** Ledit service a aussi été tenu informé qu'à fin 2015 la société Ennova terminait une campagne de mesures des vents sur le territoire de la commune du Châtelard, et que le matériel utilisé devait encore être démonté, tenant compte des conditions météorologiques. **D'autre part, le contrat passé entre le SdE et la société Ennova spécifiait explicitement que : 'Le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail. La propriété intellectuelle de l'entier des documents produits et des résultats obtenus reste au SdE.'** »⁴³⁵
- Réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-475 : « Concernant les mandataires, **ceux-ci ont clairement un devoir de déontologie et se doivent toujours de respecter les règles de confidentialité en relation avec leurs mandats.** S'agissant spécifiquement du bureau d'études Ennova SA, celui-ci était libre de tout mandat et tout engagement dans le canton au moment où son mandat pour le PDCant a débuté, à l'exception d'un ultime mandat qui prenait fin sur la commune du Châtelard avec le démontage d'un mât de mesures, comme cela a déjà été communiqué. »⁴³⁶
- Ibid : « **Quant à la question de savoir si le fait d'avoir mandaté un bureau dont l'actionariat est en main d'une société ayant des relations avec un développeur**

⁴³⁵ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴³⁶ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

actif dans le canton, et/ou que ce même bureau soit mandaté par ce développeur pour des études hors du canton, présenterait un éventuel conflit d'intérêt, le Conseil d'Etat renvoie également à sa réponse à la question 2021-CE-115 des députées Solange Berset et Antoinette de Weck, ainsi qu'à sa réponse de la question précédente. Celles-ci rappellent en effet la nécessité, pour les services de l'Etat, de pouvoir s'entourer de spécialistes. **Elles relèvent aussi que le cadre des études a été très précisément fixé, qu'il revient auxdits services de vérifier en détails les analyses effectuées, que les études ont été rendues publiques et, finalement que tous les bureaux mandatés ont devoir de déontologie et doivent respecter les règles de confidentialité en relation avec leurs mandats.** »⁴³⁷

Les éléments pointés dans les extraits précités mettent certes en lumière les mesures prises. **Celles-ci ne suffisent toutefois pas à assurer l'impartialité du mandataire.** Une clause de confidentialité, par exemple, ne permet pas à proprement parler de limiter les conflits d'intérêts et de garantir qu'un mandataire externe agira dans l'intérêt public. Elle vise à éviter que les informations circulent en dehors de la sphère dans laquelle elles sont partagées (la planification territoriale), mais ne garantit pas que le mandataire ne tente pas d'influencer le processus à travers les informations qu'il apporte. Il convient aussi de relever que le second mandat attribué à ennova SA prévoit que la clause de confidentialité sur les informations recueillies durant le mandat peut être levée par l'administration⁴³⁸. Enfin, dans un courrier du 22 octobre 2015 adressé à ennova SA, le SdE précise que « l'entreprise avec laquelle vous êtes en contact, Groupe E Greenwatt, fait également partie des interlocuteurs du canton. **Elle est donc informée de l'avancée des travaux** »⁴³⁹ (nous mettons en évidence).

En outre, les réponses du CE montrent un **choix délibéré de travailler avec une organisation qui avait une expertise et des informations passées dans le domaine du développement éolien.** Le Conseil d'Etat indique que l'administration publique « s'est assuré[e] de l'indépendance de la société Ennova »⁴⁴⁰. Ici encore, **aucune pièce ne permet d'établir qu'une réflexion approfondie ait été menée sur des mesures organisationnelles permettant d'assurer une étanchéité d'informations** entre les activités d'expertise et les potentielles autres activités de l'entreprise. De plus, si le Conseil d'Etat souligne que les mandataires ont un « devoir de déontologie », il n'en précise ni la nature, ni l'ancrage juridique/contractuel.

⁴³⁷ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴³⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 2 : « Le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail, sans autorisation préalable du mandant. »

⁴³⁹ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17.

⁴⁴⁰ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

Ultérieurement, [REDACTED] a indiqué que « **les spécialistes dans ce domaine ne sont pas légion en Suisse** principalement en raison du peu d'éoliennes implantées. De plus, certains d'entre eux étaient impliqués dans les projets en cours dans le canton. C'est pourquoi, dans un premier temps, le SdE a approché [REDACTED] pour connaître l'intérêt du bureau à poursuivre les études menées jusqu'en 2014 »⁴⁴¹. Celui-ci aurait décliné au motif qu'il estimait qu'il fallait une connaissance précise de canton, ainsi que faute de disponibilité⁴⁴². Le SdE aurait donc poursuivi son travail de prospection en « [prenant] des renseignements auprès d'autres cantons, de la Confédération et de l'association Suisse Eole »⁴⁴³. Le directeur du SdE mentionne, dans sa note rédigée ultérieurement, **plusieurs autres bureaux d'études** et explique ensuite le choix de mandater ennova SA de la manière suivante : « Parmi les bureaux qui ressortaient et avec lesquels le SdE a pris contacts, certains auraient encore dû s'associer avec un spécialiste s'agissant notamment des analyses de mesures de vents (par ex. [REDACTED]), d'autres étaient encore actifs dans le canton (par ex. [REDACTED] qui travaillait pour Groupe E, [REDACTED] pour [REDACTED], ou encore [REDACTED] qui était aussi un développeur). Il ressortait finalement les bureaux [REDACTED], qui a décliné, et Ennova. »⁴⁴⁴ Selon [REDACTED], **tous ces bureaux ont donc été écartés, sauf ennova SA, qui était liée [REDACTED] et qui apparaissait alors comme la candidate idéale**⁴⁴⁵. Toutefois, **sur la base des pièces, la décision de mandater ennova SA ne paraît pas avoir fait l'objet de discussions approfondies au sein du GT.**

Enfin, concernant les **autres bureaux qui ont travaillé sous la coordination d'ennova SA**, il faut rappeler que ceux-ci sont également explicitement cités lors de la présentation de [REDACTED] devant le GT, laquelle indique que « Greenwatt est tout-à-fait d'accord de mettre à disposition toutes ses études, ses données brutes, son expertise et/ou ses relations avec les communes concernées », mais que « [p]our des raisons de confidentialité et de risques économiques, greenwatt souhaiterait que vous mandatiez les mêmes mandataires

⁴⁴¹ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴² Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴³ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁴ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁵ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

que nous »⁴⁴⁶. En outre, pour ce qui est de ces autres mandataires externes (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan), la note rédigée par le chef du SdE précise que « la donne était très claire pour les membres directement concernés GT, d'autant que les montants à engager pour les études encore à réaliser avaient été évaluées à quelques dizaine de milliers de francs »⁴⁴⁷, et décrit ces autres mandataires comme étant des bureaux connus de l'administration⁴⁴⁸. Eu égard aux pièces et aux éléments indiqués par le directeur du SdE, le choix des autres mandataires n'a pas plus donné lieu à discussion au sein du GT, d'autant plus que ces bureaux étaient connus de l'administration.

Cela étant, à la différence des autres bureaux, ennova SA joue un rôle clé, puisqu'elle assure une activité de coordination de l'ensemble des autres mandataires.

Au vu de ces éléments, **une attitude de prudence aurait dû être adoptée et conduire à opérer a priori une analyse des risques liés aux activités ambivalentes d'ennova SA, ainsi qu'à une discussion approfondie au sein du GT et en accord avec la hiérarchie du SdE.**

En effet, la simple comparaison de plusieurs éléments permet de révéler la dissonance entre ce que l'entreprise dit faire et ce qu'elle peut faire.

Ainsi, **d'un côté, ennova SA a ultérieurement affirmé qu'elle avait réorienté ses activités depuis 2014.** Ainsi, l'entreprise, dans un e-mail du 5 septembre 2022 adressé au Grand Conseil, indique dans l'historique qui figure en pièce-jointe que « Depuis la reprise en 2014 du 100% des actions de la société ennova par les ■■■, ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens, hormis sur la commune du Châtelard où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures. »⁴⁴⁹ Par ailleurs, « Contrairement à ce que laisse [sic] entendre les opposants à l'éolien, ennova ne pouvait exercer strictement aucune influence pouvant conduire à des résultats à son bénéfice, à celui du ■■■ ou à celui de tiers. (Et même si ennova avait pu exercer une quelconque influence, la société n'aurait eu strictement aucun intérêt à le faire. »⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Annexe du procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 296).

⁴⁴⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. ■■■■ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. ■■■■ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 s (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. ■■■■ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

⁴⁵⁰ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 2, pièce-jointe dans un courriel de M. ■■■■ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du

D'un autre côté, les statuts d'ennova SA de 2012⁴⁵¹ indiquent que la société poursuit les buts suivants :

- « Identification, analyse, planification, encouragement, développement, gestion de projets et exploitation d'installations de production d'énergies renouvelables, en ce qui concerne tous les aspects techniques et administratifs;
- recherche, développement et structuration de possibilités d'investissement en faveur d'investisseurs privés ou institutionnels, dans le domaine de la production d'énergies renouvelables;
- acheter et vendre des sociétés ou des projets se rapportant à l'utilisation d'énergies renouvelables;⁴⁵²
- activer des crédits pour y parvenir;
- dans le but de promouvoir l'efficacité énergétique – en particulier dans le domaine de la construction, de la production et de l'utilisation d'énergies renouvelables – rédiger des expertises, assumer la direction de projets, organiser et diriger des activités de formation et d'information;
- construction d'installations pour la production d'énergies renouvelables »⁴⁵³.

Enfin, le **site internet d'ennova SA (état au 9 octobre 2023)** indique encore que l'entreprise se définit simplement comme une « entreprise spécialisée dans le développement de projets éoliens en Suisse » et indique que, « [d]étenue à 100% par les ■ depuis mai 2014, ennova observe une attitude fidèle à leurs principes et orientations »⁴⁵⁴. A cet égard, elle fait également état des projets éoliens en cours de développement ainsi que des anciens mandats réalisés par la société dans les cantons de Berne, Neuchâtel, Fribourg, Tessin, Lucerne et Argovie⁴⁵⁵.

Il ressort de ce qui précède que si, au regard de ses activités dans le canton de Fribourg, ennova SA a pu être perçue comme une « société (...) [qui] œuvrait en tant que bureau

lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

⁴⁵¹ A la date de la finalisation de la présente étude, soit en octobre 2023, cette version n'était plus formellement en vigueur, quoique le but statutaire d'ennova SA indiqué dans la nouvelle version du 24 février 2017 est pratiquement identique.

⁴⁵² Signalons ici qu'en 2017, les statuts ont été légèrement modifiés. L'entreprise peut ainsi dorénavant « Acheter, prendre des participations, créer et vendre des sociétés ou des projets se rapport à l'utilisation d'énergies renouvelables » (nous mettons en évidence).

⁴⁵³ Art. 2 Statuts de ennova SA du 1^{er} juin 2012, <https://hrc.ne.ch/hrcintapp/rdfisFile?id=73599530000064531012>.

⁴⁵⁴ Site d'Ennova SA, Accueil, [ennova SA | Développement de projets éoliens | Fribourg](#), consulté le 5 septembre 2023.

⁴⁵⁵ Site d'Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, <https://www.ennova.ch/prestationsetreferences>, consulté le 6 septembre 2023.

d'études depuis 2014 » (selon la formulation utilisée par le Conseil d'Etat)⁴⁵⁶, la consultation de ses statuts enregistrés au registre du commerce et de son site internet auraient montré qu'**ennova SA est instituée pour des activités qui vont au-delà de la simple réalisation d'études sur le potentiel éolienne**⁴⁵⁷.

b. Au stade de l'exécution des mandats

Le **Conseil d'Etat**, dans ses réponses à divers instruments parlementaires, a **souligné l'influence limitée d'ennova SA** et le fait que c'était bien le GT qui pilotait le processus (les passages figurant en gras sont mis en évidence par les autrices du présent rapport) :

- Ainsi, dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, le Conseil d'Etat explique que « si la société Ennova avait certes un rôle important dans ce dossier, **celui-ci n'était de loin pas déterminant**. En effet, tous les membres du GT ont été très impliqués dans les études réalisées par les mandataires, et c'est finalement lui qui a validé tous les documents et chaque étape de la planification éolienne jusqu'à son inscription dans le PDCant. »⁴⁵⁸
- De même, dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, le Conseil d'Etat insiste sur le fait que « la responsabilité des travaux entrepris revient toujours à l'Etat et à ses services, qui ont le devoir de les vérifier en détails, selon leurs domaines de compétences. **Les entreprises mandatées n'interviennent nullement dans le processus de vérification**. Dès lors, les critères ayant été clairement définis par la Confédération dans sa Conception éolienne suisse et repris par le GT pour l'attribution du mandat, **les mandataires n'avaient pas latitude pour exercer une quelconque influence les avantageant ou avantageant une entreprise tierce**. A noter également que toutes les études ont été rendues publiques pratiquement dès leur achèvement, et elles n'ont jamais pu être contestées par des éléments tangibles. Par ailleurs, les nombreuses séances d'information, notamment à l'intention des communes, organisées dans plusieurs endroits du canton, lors de la phase de consultation du PDCant, contenaient un volet particulier sur la planification éolienne.

⁴⁵⁶ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴⁵⁷ Voir pourtant la déclaration de [REDACTED] devant la commission de gestion du Grand Conseil, séance du 1^{er} avril 2022 : « à noter qu'ennova est un bureau d'étude, pas un développeur-investisseur comme Greenwatt. Il n'avait pas d'autres fonctions que celle d'un bureau d'étude. » (Classeur « Document divers », Commission de gestion, Extrait_fr_PV_CFG_01-04-2022, p. 9).

⁴⁵⁸ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

Finalement, il est à noter que les études, le thème éolien et les fiches de projets du PDCant ont été validés par les autorités fédérales. »⁴⁵⁹

Quant au rapport explicatif de 2017, il mentionne que « [p]our l'évaluation de certains critères, **le groupe de travail a confié les travaux à différents mandataires coordonnés à chaque étape par le représentant du service compétent participant au groupe de travail.** Ces mandataires exercent sur le territoire cantonal et en connaissent ainsi parfaitement toutes les spécificités. **Les autres critères ont été déterminés par le groupe de travail.** »⁴⁶⁰

Cela étant, si les études nécessaires à la préparation de la révision du volet éolien ont impliqué un travail régulier et structuré du GT, qui rassemblait les différents services de l'Etat, il n'en reste pas moins que les pièces du dossier laissent apparaître qu'**ennova SA** est intervenue à trois niveaux distincts.

Premièrement, **ennova SA** a assumé la **fonction de coordinatrice du processus**. Cela a impliqué la coordination des différents mandataires externes, laquelle s'est notamment traduite dans une correspondance entre **ennova SA** et les autres mandataires ainsi que dans l'envoi des factures de ces mêmes mandataires à **ennova SA**, qui les transférait au SdE.

Deuxièmement, **elle a proposé la formulation des critères d'identification des sites**. Dans ce cadre, l'entreprise a déterminé, ou du moins a pu influencer de manière significative, la méthodologie utilisée en vue de la désignation des sites⁴⁶¹. Au moins certains de ces choix méthodologiques permettent d'orienter le processus de planification. A cet égard, il faut noter que plusieurs **questions d'ordre méthodologique** ont donné lieu à des discussions entre **ennova SA** et les membres du GT⁴⁶². Il convient de citer, à titre d'exemple, l'extrait suivant, tiré d'un e-mail envoyé à Madame [REDACTED] le 8 février 2016 par Monsieur [REDACTED] concernant le site du Schwyberg, dans le cadre de débats concernant l'ajout d'un critère touristique, ajout auquel le représentant d'**ennova SA** n'est pas favorable : « Concrètement, [le site du Schwyberg] risque de ne pas être si bien classé si on l'évalue avec les critères retenus... »⁴⁶³. En outre, certains choix méthodologiques ont été critiqués par plusieurs organisations dans le cadre de la consultation publique menée en avril

⁴⁵⁹ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴⁶⁰ Voir Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 47 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 51).

⁴⁶¹ Voir le rapport intermédiaire qui contient une grille de synthèse des groupes de critères. La méthodologie est aussi proposée par le mandataire (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 56 s).

⁴⁶² Voir p. ex. Courriel de M. [REDACTED] à M. [REDACTED] du vendredi 18 mars 2016, 15:47 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 86). Voir aussi courriel de M. [REDACTED] (Service des forêts et de la faune) à M. [REDACTED] du jeudi 19 mai 2016, 16:32 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Correspondance, p. 37 s).

⁴⁶³ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du lundi 8 février 2016, 10:14 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 92).

2016 en lien avec l'évaluation des critères (critiques qui se mêlent en partie à des reproches concernant le prétendu manque d'indépendance et d'inclusivité du processus). On peut mentionner, à titre d'exemples, les extraits suivants :

- Extrait de la prise de position du [REDACTED] : « Il faut noter que les critères en question ont peu fait l'objet d'études scientifiques approfondies. Il est dès lors nécessaire, pour chaque site envisagé, une étude très sérieuse soit faite, aussi bien au niveau du milieu naturel que de l'impact des machines sur la faune indigène et/ou de passage. Ces études doivent être menées par des instituts publics d'une neutralité éprouvée et ayant à disposition les instruments techniques et scientifiques adéquats. L'expérience faite au Schwyberg est particulièrement claire à ce propos. »⁴⁶⁴
- Extrait de la prise de position d'Helvetia Nostra: « Il nous n'est [sic] pas clair comment ces critères d'évaluation ont été composés par le SdE du Canton de Fribourg. Nous estimons la mise à disposition du rapport relative indispensable pour une évaluation complète des critères d'évaluation. »⁴⁶⁵
- Plusieurs organisations demandent que certains critères soient considérés comme des critères d'exclusion (ce qui a une influence majeure sur la pesée d'intérêts) ; voir p.ex. la prise de position de l'ASPO/BirdLife⁴⁶⁶.
- La prise de position de Sauvez les Préalpes reproche un « manquement grave » au GT en raison de l'absence de prise en compte des impacts sur l'économie régionale et le tourisme, et dénonce les intérêts privés en cause⁴⁶⁷.
- La prise de position de l'association Vents contraire relève ce qui suit : « Encore faut-il que le potentiel éolien soit évalué correctement et par un institut neutre. (...) [N]ous trouvons étonnant que des associations environnementales telles que BirdLife Suisse, [REDACTED], ProNatura ou autres ne fassent pas partie du groupe de travail. Votre groupe de travail endosse une grande responsabilité dans les études qu'il va mener et dans ses choix de sites. Une plus large participation aurait été intéressante. »⁴⁶⁸

A ce sujet, le GT a certes organisé une **séance d'information publique** qui a eu lieu en avril 2016. Dans ce contexte, à travers une **consultation publique**, il a donné la possibilité à

⁴⁶⁴ [REDACTED], Planification éolienne FR, Evaluation des critères d'évaluation par le [REDACTED], 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [REDACTED], p. 3).

⁴⁶⁵ Helvetia Nostra, Prise de position de Helvetia Nostra: Evaluation des critères d'évaluation (sites éoliens du plan directeur cantonal), 20 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Helvetia Nostra, p. 13).

⁴⁶⁶ ASPO-BirdLife, Prise de position d'ASPO-BirdLife: Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [REDACTED], p. 6).

⁴⁶⁷ Sauvez les Préalpes, Prise de position de Sauvez les Préalpes: Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Sauvez les Préalpes, p. 9).

⁴⁶⁸ Vents contraires, Prise de position de Vents contraire: Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Vents contraire, p. 12).

différents acteurs de prendre position sur les différents critères. Toutefois, **les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier des discussions que le GT aurait menées ensuite, et ce tant concernant la séance elle-même que les retours obtenus par le biais de la consultation.** S'il y a lieu de souligner que le SdE / GT s'est toujours exprimé en faveur d'une approche participative, il demeure néanmoins que les pièces du dossier ne livrent pas suffisamment d'éléments pour conclure que le processus de mise en balance des intérêts (préparé par le GT et effectué ensuite par le Conseil d'Etat) ait été équilibré.

Enfin, troisièmement, ennova SA a été **directement chargée de rédiger les rapports publiés au nom du GT.** C'est elle qui, sur mandat du SdE (2016), a rédigé le rapport explicatif publié en 2017, rapport qui explique la démarche de planification de l'administration publique⁴⁶⁹. Ce rapport place le GT au centre du processus décisionnel et souligne l'objectivité du processus⁴⁷⁰ ainsi que le souci du GT d'agir dans l'intérêt public⁴⁷¹, tandis qu'ennova SA y est présentée comme ayant assumé un simple rôle de coordination⁴⁷². De manière analogue, le Guide de planification des parcs éoliens (2017) mentionne en exergue les mandataires, dont ennova SA, chargée de la « coordination générale », tandis que la « rédaction et conception » du rapport est attribuée à M. [REDACTED], président du groupe de travail⁴⁷³. Les extraits suivants d'un e-mail envoyé par [REDACTED] (ennova SA) au GT le 12 août 2016 au sujet du rapport explicatif suggèrent toutefois une autre démarche⁴⁷⁴ :

- « [Le rapport explicatif] a été rédigé de telle manière à ce que le lecteur comprenne que le GT s'est approprié le processus. Il a été 'écrit' de la main de Monsieur [REDACTED], Président du Groupe de Travail » ;
- « [J]'ai traité les retours de participation des 20 acteurs externes (communes, ONG, associations...) et leur proposition de pondération comme si cela avait été intégré dans les choix du GT... Je dis avoir fait une moyenne des 20 acteurs + 5 services du GT, et

⁴⁶⁹ Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif).

⁴⁷⁰ Voir p.ex. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 60 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 64).

⁴⁷¹ Voir p.ex. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 77 : « Devant le grand nombre de résultats, et parfois la grande amplitude de ces derniers, le groupe de travail a décidé de prendre en compte les résultats des 20 acteurs du territoire au même titre que ceux émis par les 5 services représentés au sein du groupe de travail. Cette démarche transparente a donc eu pour but d'harmoniser l'ensemble des résultats, sans pondération quelconque sur les intérêts de certains acteurs plus que d'autres et ce, pour l'intérêt commun » (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 83).

⁴⁷² Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. III (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 3).

⁴⁷³ Service de l'énergie, Guide de planification des parcs éoliens, mai 2017, p. 3 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, État de Fribourg - SdE - Guide de planification des parcs éoliens).

⁴⁷⁴ Courriel de M. [REDACTED] à notamment M. [REDACTED], Mme [REDACTED], M. [REDACTED], M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du vendredi 12 août 2016, 17:38 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 25).

établi le classement des sites en conséquence... Ce n'est pas totalement faux (mais pas complètement vrai...) puisque les mêmes sites ressortaient distinctement dans la moyenne GT d'une part et des acteurs externes d'autre part, mais dans un ordre un peu différent » ;

- « A la 'justification' du fait que nous sélectionnons 6 sites en définitive, cumulant plus de 280 Gwh/an (175% des objectifs éoliens 2030). Le lecteur attentif pourra alors se poser des questions sur cette justification un peu 'bancal' (...) Si on ne maintient au 160 Gwh/an, seuls les 3 premiers sites seraient nécessaires. Voir donc la justification proposée et la consolider si besoin ».

Dès lors, l'affirmation d'une autonomie limitée des mandataires, dont ennova SA, et d'un pilotage proactif par le GT, ne ressort pas de la lecture des pièces du dossier. S'il est vrai que le GT a validé les rapports et travaux du mandataire, il demeure que c'est avant tout ennova SA, en tant que coordinatrice des mandataires externes et rédactrice des rapports de synthèse, qui a effectué le pilotage des études proprement dit. Du fait de l'étendue de ses missions confiées dans le cadre de l'exécution du mandat et de sa quasi-omniprésence aux séances internes du GT et avec d'autres acteurs, ennova SA disposait d'une marge de manœuvre qui lui permettait d'exercer une influence sur le contenu de la planification.

En résumé, les éléments à disposition des autrices de la présente étude ne permettent pas de conclure que l'administration publique aurait agi proactivement pour éviter des conflits d'intérêts. Les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier l'existence d'un mécanisme formalisé visant à prévenir les conflits d'intérêts de mandataires externes dans le canton de Fribourg, ni des mesures concrètes de *due diligence* ou encore contractuelles que le GT aurait prises dans ce but.

5.2.3. LE DROIT DES MARCHÉS PUBLICS

La réglementation sur les marchés publics aujourd'hui en vigueur prévoit explicitement que dans le cadre de la procédure de passation, l'adjudicateur doit notamment agir de manière transparente, objective et impartiale⁴⁷⁵, prendre des mesures contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption⁴⁷⁶, et veiller à l'égalité de traitement des soumissionnaires dans toutes les phases de la procédure⁴⁷⁷. Ces principes ne figuraient pas dans le droit des marchés publics de 1994 applicable au moment de l'attribution du mandat à ennova SA (conclusion du premier contrat de mandat le 14 janvier 2016 ; sur ce cadre juridique, voir *supra*, 4.2.3) ; toutefois, les collectivités publiques étaient déjà astreintes à respecter les principes généraux de non-discrimination et d'égalité dans la

⁴⁷⁵ Art. 11 lit. a LMP.

⁴⁷⁶ Art. 11 lit. b LMP.

⁴⁷⁷ Art. 11 lit. c LMP.

concurrence⁴⁷⁸. Elles étaient **tenues de respecter les règles de procédure d'adjudication, et tout particulièrement en matière de détermination de la valeur du marché.**

Dans le cadre du processus de révision du volet éolien du plan directeur cantonal, l'administration a eu recours à divers mandataires qui ont assumé différentes tâches⁴⁷⁹. Parmi ces acteurs, ennova SA a été mandatée à deux reprises par le SdE, et son premier contrat de mandat, conclu en 2016, a donné lieu à un avenant, lequel a été dépassé à deux reprises (*supra*, 3.2.2). Pour rappel, l'adjudication d'un contrat en procédure de gré à gré est légale si la valeur du marché est inférieure au seuil de 150'000 CHF hors TVA (voir *supra*, 4.2.3).

En l'occurrence, **les pièces du dossier permettent d'identifier différents arguments sur la base desquels l'administration publique justifie son choix d'opter pour une procédure de gré à gré**, à savoir une action publique à l'avant-garde dans le domaine de l'éolien (la Confédération n'avait pas encore adopté sa conception éolienne) et une pression à agir vite, le fait que le candidat « idéal » pour ce mandat, [REDACTED], qui avait travaillé antérieurement avec l'administration, ne souhaitait et ne pouvait pas réaliser un nouveau mandat⁴⁸⁰ et, enfin, le besoin de travailler avec des personnes qui connaissaient le terrain⁴⁸¹.

Tous ces arguments ont toutefois été formulés après l'attribution – et même l'exécution – des contrats de mandat attribués à ennova SA. **Les pièces du dossier et notamment les PV du GT, lequel avait évoqué en début de processus la question des marchés publics, ne permettent pas de documenter qu'une telle analyse ait été opérée préalablement à l'octroi des mandats.**

En lien avec la **décision d'opter pour une procédure de gré à gré**, il convient également de mentionner les éléments suivants (les passages en gras sont mis en évidence par les autrices de ce rapport) :

- Dans une présentation faite par [REDACTED] (Conseiller d'Etat à la tête de la DEEF), [REDACTED] (chef du SdE) et [REDACTED] (cheffe du SeCA) à la Conférence des

⁴⁷⁸ Art. 27 Cst. ; LMI ; art. 15 al. 1 LMP (1994).

⁴⁷⁹ Les prestataires et types d'activités sont les suivants : ennova SA (analyse, coordination, rédaction), Atelier 11a (analyse), L'Azuré (analyse), Urbaplan (analyse), [REDACTED] (analyse), [REDACTED], [REDACTED] (analyse), brunomüller Coaching + Beratung (soutien administratif), Juvet Consulting (rédaction), [REDACTED] (communication), [REDACTED] (communication). Sous réserve de [REDACTED], toutes les prestations exécutées ont donné lieu à rémunération.

⁴⁸⁰ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸¹ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit) ; DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, slide 38 (Classeur « Document divers », Présentations diversés, fr_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec_backup).

préfets le 14 juillet 2022⁴⁸², les « slides en back up » mentionnent que dans le cadre de la révision du volet éolien du plan directeur cantonal, au vu du délai « très court » et de l'ampleur de la tâche de planification, «**[u]ne procédure aux marchés publics pour chaque mandat et chaque étape aurait juste rendue impossible l'atteinte de l'objectif** »⁴⁸³.

- Dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, le Conseil d'Etat a indiqué que « [s]i le canton et les communes devaient, dans l'ensemble de leurs activités, se limiter à n'octroyer des mandats de planification qu'à des bureaux spécialisés n'ayant pas eu d'activités avec des entreprises œuvrant dans le canton ou ne pouvant plus être mandatés à futur par des entreprises allant être actives dans le canton, **plus aucun bureau d'études ne travaillerait pour des collectivités publiques**. Dans ce sens, pour éviter tout éventuel conflit d'intérêts potentiel, **il aurait fallu se tourner vers un bureau d'études hors de la Suisse, ce qui était juste irréaliste** : manque de connaissances du terrain (territoire, géographie, environnement, nature et paysage, faune, etc.), manque de connaissances des bases juridiques relationnelles et organisationnelles entre la Confédération, les cantons et les communes notamment. »⁴⁸⁴

Dans la note rédigée par [REDACTED], ce dernier indique encore ce qui suit :

- « [L]es bases de la planification n'étaient pas encore définitivement arrêtées au niveau fédéral » et « certains critères cantonaux devai[en]t encore être approuvés par le COPIL du PDCant, et/ou être discutés avec les acteurs fribourgeois concernés par la planification ». Par conséquent, « **il était impossible d'attribuer dès le début du projet un mandat global de spécialiste/expert, ni d'attribuer au départ du projet les autres mandats spécialistes sectoriels**. C'est pourquoi, le projet s'est déroulé par étapes, avec à la fin de chaque étape un point de situation, la description de la suite à réaliser pour l'étape suivante et l'attribution des travaux y relatifs. »⁴⁸⁵
- « Les bureaux Atelier 11a et l'Azuré **figuraient comme référence en Suisse romande, voire en Suisse, et œuvraient déjà pour le canton (SNP, SEn, SFF), les communes, les organisations environnementales ([REDACTED], Pro Natura, [REDACTED],...)** et les

⁴⁸² DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022 (Classeur « Document divers », Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸³ DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, slide 38 (Classeur « Document divers », Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸⁴ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴⁸⁵ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 4 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procedure_Mandat_Ennova).

développeurs. S'agissant du mandat d'urbanisme à Urbaplan, ce bureau effectuait déjà des travaux de planification territoriale pour la DAEC et il tombait sous le sens de le mandater dans le cadre de la planification éolienne, d'autant que **le montant du mandat avait été évalué à quelques milliers de francs.** »⁴⁸⁶

Toutefois, à nouveau, il n'y a **pas de traces de ces éléments dans les PV ou dans d'autres documents.** Par ailleurs, si les différentes considérations susmentionnées expliquent le choix de l'administration publique de procéder sans appel d'offres, **l'urgence temporelle** (sauf celle causée par des événements imprévisibles) et **l'ampleur de la tâche de planification** ne sont toutefois **pas des critères pertinents du point de vue du cadre légal fixé par le droit des marchés publics.** En vertu de ce cadre légal, c'est avant tout la valeur du marché qui est déterminante pour déterminer s'il faut, oui ou non, procéder à un appel d'offres.

Pour rappel, l'art. 9 lit. c aRMP-FR (disposition applicable dans le cas d'espèce) prévoyait les conditions suivantes pour opter pour une procédure de gré à gré :

« Art. 9 Procédure de gré à gré (art. 12 al. 1 lit. c AIMP)

¹ L'adjudicateur peut adjudger un marché directement, sans lancer d'appel d'offres, si l'une des conditions suivantes est remplie :

- a) aucune offre n'est présentée dans le cadre de la procédure ouverte ou sélective ou aucun soumissionnaire ne répond aux critères de qualification ;
- b) toutes les offres présentées dans le cadre de la procédure ouverte ou sélective ont été concertées ou ne satisfont pas aux exigences essentielles de l'appel d'offres ;
- c) un seul soumissionnaire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché ou pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle, et il n'existe pas de solution de rechange adéquate ;
- d) en raison d'événements imprévisibles, l'urgence du marché est telle qu'il est impossible de suivre une procédure ouverte ou sélective ;
- e) des événements imprévisibles font que des prestations supplémentaires sont nécessaires pour exécuter ou compléter un marché de construction adjudgé sous le régime de la libre concurrence, le fait de séparer ces prestations du marché initial pour des motifs techniques ou économiques entraînant pour l'adjudicateur des difficultés importantes.

La valeur des prestations supplémentaires ne doit pas dépasser la moitié de la valeur du marché initial ;

- f) les prestations destinées à remplacer, à compléter ou à accroître des prestations déjà fournies doivent être achetées auprès du soumissionnaire initial, étant donné

⁴⁸⁶ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 s (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

que l'interchangeabilité avec du matériel ou des services existants ne peut être garantie que de cette façon ;

g) l'adjudicateur achète des biens nouveaux (prototypes) ou des services d'un nouveau genre qui ont été produits ou mis au point à sa demande dans le cadre d'un marché de recherche, d'expérimentation, d'étude ou de développement original ;

h) l'adjudicateur adjuge un nouveau marché de construction lié à un marché de base similaire adjugé selon la procédure ouverte ou sélective.

Il a mentionné dans l'appel d'offres relatif au projet de base qu'il est possible de recourir à la procédure de gré à gré pour de tels marchés ;

i) l'adjudicateur achète des biens sur un marché de produits de base ;

j) l'adjudicateur peut acheter des biens à un prix nettement inférieur aux prix usuels à la faveur d'une offre avantageuse limitée dans le temps (notamment dans le cas de liquidations). (...) »

Il convient aussi de rappeler qu'en vertu de l'aAIMP, la valeur seuil permettant de recourir à la procédure de gré à gré était fixée à 150'000 CHF hors TVA (*supra*, 4.2.3).

Concernant la **détermination de la valeur du marché**, le décompte des factures transmises par ennova SA au GT montre que les montants payés dans le cadre du processus de révision du volet éolien du plan directeur cantonal étaient en dessous de la valeur seuil de 150'000 CHF hors TVA, permettant ainsi d'opter pour une procédure de gré à gré, soit sans procéder préalablement à un appel d'offres. En effet, dans le cas d'ennova SA, le montant total facturé s'élève, pour la période allant de janvier 2015 à mai 2017 (c'est-à-dire sans les frais de consultations), à 117'879,00 CHF HT.

Toutefois, comme mentionné plus haut (*supra*, 4.2.3), la valeur du marché est une question plus complexe qui ne peut pas être déterminée uniquement sur la base de la facturation finale par un acteur donné. **Il revient au pouvoir adjudicateur d'estimer au préalable la valeur du marché dans son ensemble.** Dans ce cadre, l'adjudicateur doit être de bonne foi. Il ne peut scinder l'acquisition en plusieurs lots dans le but d'éluder les dispositions légales. Par ailleurs, la scission en lots distincts n'est admise que si les prestations peuvent être clairement distinguées les unes des autres.

In casu, et comme mentionné précédemment (*supra*, 3.2.2.d. ; voir aussi *supra*, 4.2.3), **les différentes prestations effectuées par les différents mandataires externes (ennova SA, Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]) ainsi que les prestations liées aux consultations revêtaient un lien de connexité tel qu'elles constituaient en réalité un même marché.** A cet égard, en assurant une activité de coordination, ennova SA a également joué le rôle de relais dans les facturations adressées au SdE par d'autres bureaux d'études, lesquels étaient également les bureaux d'études recommandés par Greenwatt. Cette pratique renforce l'idée d'une connexité entre ces mandataires, d'autant plus que sur la base des pièces du dossier, les

autres mandataires externes impliqués dans le processus d'élaboration du volet éolien n'ont pas procédé de la même manière pour adresser leur facturation au SdE.

Par conséquent, **la valeur totale du marché est plus élevée que les montants facturés pour les prestations d'ennova SA**. Si l'on prend en compte la sous-traitance des mandats d'ennova SA à d'autres bureaux spécialisés ainsi que les prestations liées aux consultations, le mandat attribué par le SdE à ennova SA dépasse le seuil applicable de 150'000 CHF hors HTVA, raison pour laquelle **il aurait fallu procéder à un appel d'offres**. En effet, la valeur totale du marché s'élève ainsi à 190'109,50 CHF HT.

Dans ce contexte, il faut certes tenir compte de la **difficulté d'estimer la valeur d'un marché à l'avance**. Le dépassement des seuils n'est en effet pas toujours prévisible. A cet égard, la note rédigée par le chef du SdE en 2023 précise que les différents marchés avaient été évalués à quelques milliers de francs⁴⁸⁷ : « S'agissant des spécialistes environnementaux, la donne était très claire pour les membres directement concernés GT, **d'autant que les montants à engager pour les études encore à réaliser avaient été évaluées [sic] à quelques dizaine de milliers de francs** » (nous mettons en évidence). Cependant, une telle affirmation est surprenante dès lors que l'administration disposait déjà d'un point de repère, soit le montant payé à [REDACTED] (*supra*, 3.2.2.a.), c'est-à-dire 99'725,00 CHF⁴⁸⁸.

Comme mentionné plus haut, **les pièces du dossier ne permettent pas d'établir que la question des marchés publics ait été étudiée de manière approfondie par le GT**. Pourtant, par courrier du 22 octobre 2015, le SdE, en réponse à un courrier d'ennova SA, annonce à celle-ci que « [d]es études d'une portée plus large devront également être réalisées (**étude cantonale sur la sécurité intérieure et établissement de critères d'exclusion pertinents dans le plan directeur cantonal ou soutien lors du traitement des demandes en cours, étude cantonale avifaune / chauve-souris et intégration des résultats dans le plan directeur cantonal ou soutien lors des demandes en cours**) » (nous mettons en évidence). Le SdE ajoute que « c'est à ce stade de la démarche que les différents acteurs concernés par le sujet, dont ennova énergies renouvelables et notamment également les milieux de la protection de l'environnement, paysage et de la faune, ainsi que les communes et les promoteurs, seront contactés et impliqués probablement dans la première partie de l'année 2016 »⁴⁸⁹.

⁴⁸⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 1-[REDACTED], p. 1.

⁴⁸⁹ Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

5.3. RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES

Cette sous-section répond aux différentes questions posées dans le postulat. Pour rappel, ces questions sont analysées exclusivement sous l'angle des enjeux de gouvernance et de droit public qu'elles soulèvent (*supra*, 1.).

5.3.1. QUESTION 1 : PROCÉDURE ÉTABLIE PAR LA DEEF POUR EXAMINER L'INDÉPENDANCE D'UN EXPERT EXTERNE

Concernant la première question 1 (« Quelle est la procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe ? Quels sont les critères appliqués ? »), l'étude des pièces du dossier ne permet pas d'identifier une procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe. En revanche, l'analyse juridique a mis en évidence qu'en vertu des principes de bonne administration, l'administration a le devoir d'adopter un comportement prudent, une prudence qui s'impose d'autant plus dans un environnement particulièrement dynamique auquel se mêlent des intérêts économiques et commerciaux. Une modification du cadre légal, et plus précisément de la LOCEA-FR ou, à tout le moins, l'adoption d'une directive concernant les mesures de *due diligence* à prendre dans le cadre de l'engagement de mandataires externes, permettraient une meilleure prévention des conflits d'intérêts. Il convient à ce titre de renvoyer aux bonnes pratiques fédérales et cantonales mentionnées dans ce rapport (*supra*, 4.2.2).

5.3.2. QUESTION 2 : APPLICATION DE CETTE PROCÉDURE DANS LE CAS PRÉSENT

Concernant la question 2 (« Comment cette procédure a-t-elle été appliquée dans le cas présent ? »), la réponse à celle-ci découle de la réponse à la question 1.

5.3.3. QUESTION 3 : DÉMARCHES ACCOMPLIES AUPRÈS DE TIERS

Concernant la question 3 (« Quelles démarches ont été accomplies auprès de tiers pour savoir si ennova était vraiment libre de tout mandat auprès de développeurs éoliens ? »), il convient à nouveau de renvoyer à la réponse apportée à la question 1. Certes, la note interne rédigée par le chef du SdE précise que ce dernier, après avoir approché le bureau [REDACTED] sans succès, « a alors pris des renseignements auprès d'autres cantons, de la Confédération et de l'association Suisse Eole »⁴⁹⁰, avant de finalement se tourner vers ennova SA. Toutefois, les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier des démarches spécifiques que le SdE aurait entreprises dans le cadre de ces demandes de renseignements dans le but de s'assurer de l'impartialité d'ennova SA.

5.3.4. QUESTION 4 : RAPPORT EFFECTUÉ PAR LA SOCIÉTÉ GARRAD HASSAN

⁴⁹⁰ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

Concernant la question 4 (« Pourquoi la DEEF n'a-t-elle pas tenu compte du rapport effectué par la société Garrad Hassan qui juge très sévèrement la manière de travailler d'ennova ? »), les pièces du dossier transmis aux mandataires ne livrent pas d'informations à ce sujet.

Les mandataires ont donc contacté le mandant (à travers [REDACTÉ], [REDACTÉ], et [REDACTÉ], [REDACTÉ]) par courriel du 18 août 2023 afin d'obtenir de plus amples informations concernant ledit rapport mentionné dans le postulat.

Par courriel du 21 août 2023, [REDACTÉ] a répondu aux mandataires que l'État de Fribourg « ne dispos[ait] pas dudit document » et « ne [savait] également pas qu'elle organisation l'a commandité (peut-être [REDACTÉ] ou l'Etat de Genève). Toutefois, si vous le souhaitez, nous pouvons volontiers procéder à quelques recherches auprès [REDACTÉ] ou/et de l'Etat de Genève afin de voir si une de ces organisations peut nous/vous la mettre à disposition. » Les mandataires ont accepté cette proposition.

Par la suite, par courriel du 5 septembre 2023, M. [REDACTÉ] a transmis aux mandataires un document PDF de 16 pages intitulé « Rapport GH du 04 octobre 2013 – note technique modèle financier – 120238-FRPR-T-01-B.pdf ». Il ressort de l'échange de courriels transféré aux mandataires par M. [REDACTÉ] que ce document a été obtenu par l'intermédiaire [REDACTÉ]. Le courriel transféré par M. [REDACTÉ] aux mandataires a été rédigé par M. [REDACTÉ] (également directeur d'ennova SA) au nom [REDACTÉ] (avec copie à [REDACTÉ]). Le contenu du courriel de [REDACTÉ], transféré ensuite aux mandataires par M. [REDACTÉ], est le suivant :

« Bonjour Messieurs,

Nous avons obtenu ce jour l'autorisation de DNV (www.dnv.com/) -société qui a intégré Garrad Hassan- pour vous transmettre le rapport d'octobre 2013 (ci-joint).

En synthèse, ce rapport mentionne deux brèves conclusions concernant les CAPEX et OPEX des projets éoliens développés 'à l'époque' par ennova :

Cette étude analyse les 18 projets éoliens développés à cette époque par la société ennova (voir page 4), au sein de laquelle [REDACTÉ] était minoritaire (20%).

Sur ces 18 projets :

- 7 sont dans le canton du Jura
- 4 sont dans le canton de Vaud
- 3 sont dans le canton de Berne
- 1 projet pour chacun des cantons suivants : Argovie, Neuchâtel et Soleure
- 1 pour le canton de Fribourg : « Le Châtelard » qui représente une seule des nombreuses communes (10) du grand périmètre nommé dans la planification

cantonale actuelle « Massif du Gibloux », lequel est un des sept périmètres inscrits au plan directeur cantonal

Pour ce dernier projet (indiqué dans l'historique d'ennova que je vous ai envoyé) :

Nous rappelons que, hormis sur la commune du Châtelard où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures, depuis la reprise à la mi-2014 du 100% des actions de la société ennova par [REDACTED], ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de Fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens. Ennova a œuvré, dès janvier 2016, en qualité de bureau spécialisé sous mandat de l'Etat de Fribourg dans le cadre de l'élaboration du thème éolien du plan directeur.

Nous rappelons également, que dans le cadre du mandat octroyé par l'Etat de Fribourg à ennova, [REDACTED] ont fourni, à bien plaisir, les données de vent du site de [REDACTED]. Cet unique projet éolien de [REDACTED] dans le canton de Fribourg a été retiré de la planification cantonale principalement parce que les conditions de vent du site ne sont pas favorables et qu'il existe un potentiel conflit élevé avec les oiseaux migrateurs.

Nous nous tenons entièrement à disposition du Service de l'énergie et de l'IDEHAP pour toutes questions ou précisions.

Cordialement,

[REDACTED]
Responsable Développement éolien – Directeur ennova SA (...) [REDACTED] »

Dans son rapport (« Financial model technical input review »⁴⁹¹), la société Garrad Hassan résume ses observations de la manière suivante :

a) Pour ce qui est des CAPEX (capital expenditures), le rapport relève ce qui suit :

« Main conclusions are as follow:

- WTG Capex should be updated to rematch with Repower indicative offer for 3.2M114 93 and 123 m hub height.
- BoP Capex assumptions are built upon preliminary actual offers made for the most advanced WFs and reasonable in-house modelling tools. However, BoP

⁴⁹¹ Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 1.

Capex are deemed slightly conservative and **better prices may be obtained in the future through bidder competitions.**

- Mitigations measures budget should be included in the SIG FM.
- **Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable.** Again, in Europe, construction management is undertaken by third party for EUR75,000 and EUR150,000 per WF. »⁴⁹² (nous mettons en évidence)

Concernant le premier point mis en évidence ci-dessus (« better prices may be obtained in the future through bidder competitions »), cette remarque suggère seulement que de meilleurs prix pourraient être obtenus par un appel d'offres, et non un manquement grave de la part d'ennova SA.

Concernant le second point mis en évidence ci-dessus (« Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable CHF 130,000/MW »), Garrad Hassan note que « [t]his is at the very high end of our expectations and GLGH understands that this is a typo. In Europe mature markets, construction monitoring is undertaken by third party company for a cost of between EUR75,000 and EUR150,000 »⁴⁹³. Le rapport relève donc qu'il s'agit sans doute d'une erreur, et non d'un manquement grave de la part d'ennova SA.

b) Pour ce qui est des OPEX (operating expenditures), le rapport relève ce qui suit :

« Main conclusions are as follow:

- WTG O&M cost should increase over the WF timeline as per the recommendation given in 6.3.1
- Although minor, budget should be included for civil BoP maintenance »⁴⁹⁴

Sur ce point, le rapport relève donc que l'estimation d'ennova SA devrait être revue à la hausse.

Sur la base de ce qui précède, ce document recommande certes que des correctifs soient apportés aux estimations effectuées par ennova SA. Cependant, il ne paraît pas identifier des manquements graves de la part d'ennova SA qui auraient dû alerter l'administration publique fribourgeoise (laquelle, d'après le chef du SdE, n'a jamais eu connaissance de ce document avant qu'il soit transmis à l'État de Fribourg sur demande des autrices du présent rapport).

Il convient cependant de souligner que le document transmis aux autrices de ce rapport est avant tout de nature technique, comme le suggère d'ailleurs son titre (« Financial model

⁴⁹² Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 13.

⁴⁹³ Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 13.

⁴⁹⁴ Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 16.

technical input review »). Eu égard à leur champ d'expertise et au fait que la présente étude se limite aux aspects de gouvernance et de droit public (*supra*, 1.), les autrices de ce rapport ne peuvent donc s'exprimer sur ce contenu technique.

5.3.5. QUESTION 5 : MARCHÉS PUBLICS

Concernant la question 5 (« Est-ce que ce mandat n'était pas soumis aux règles de l'attribution de marchés publics vu les montants totaux payés à l'ensemble des mandataires chargés du volet éolien du PDCant ? »), il ressort de la présente étude que le mandat attribué à ennova SA aurait dû être soumis à un appel d'offres et non être attribué en procédure de gré à gré. En effet, l'étude des pièces montre un lien de connexité entre les prestations de la société ennova SA et celles des autres mandataires externes (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]) dans le cadre de l'élaboration du volet éolien. L'ensemble de ces prestations s'élève à une valeur de 190'109,50 CHF HT, c'est-à-dire au-dessus du seuil de 150'000 CHF hors TVA permettant de recourir à la procédure de gré à gré.

5.3.6. QUESTION 6 : INDÉPENDANCE DE LA DEEF FACE À GROUPE E

Concernant la question 6 (« Quelle est l'indépendance de la DEEF face à Groupe E étant donné que cette société a alimenté le Fonds de l'énergie, fonds qui a, semble-t-il, servi à payer les mandataires du volet éolien, dont ennova ? Quels sont les critères pour l'utilisation de ce fonds ? »), les pièces du dossier ne livrent pas d'informations à ce sujet.

Les mandataires ont donc contacté le mandant (à travers le Secrétaire général de la DEEF, [REDACTED], et le chef du SdE, [REDACTED]) par courriel du 18 août 2023 afin d'obtenir de plus amples informations sur ce fonds.

Par courriel du 21 août 2023, M. [REDACTED] a transmis aux mandataires les précisions suivantes :

« Le Fonds est réglé par la loi du 12 mai 2011 instituant un Fonds cantonal de l'énergie https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/770.4/versions/5395

L'Administration des finances gère le Fonds.

Le Service de l'énergie est en charge de la gestion administrative et du contrôle des engagements pris. Il fait régulièrement rapport sur la situation du fonds à l'AFin.

Le Fonds et sa comptabilité sont contrôlés une fois par année par l'Inspection des finances. Un rapport est systématiquement établi et intégré au bilan de l'Etat.

L'engagement des moyens financiers provenant du Fonds découle principalement de l'application de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/770.1/art/11 et de son règlement

d'application https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/770.1, ainsi que de décisions émanant du Conseil d'Etat, voir exceptionnellement de la DEEF.

Il est alimenté principalement par le budget de l'Etat, et par les contributions globales de la Confédération pour ce qui concerne le Programme Bâtiments. Durant la période 2012 – 2021, soit durant 10 ans, le Fonds a également été alimenté par la réaffectation, sans attribution particulière, d'un dividende extraordinaire de 3.4 mios de francs par année perçus par l'Etat sur les résultats de Groupe E. »

L'étude de ces dispositions légales⁴⁹⁵ ne permet pas d'identifier des aspects qui contreviendraient aux principes juridiques applicables à l'activité de l'administration (voir *supra*, 4.2.1. et 4.2.2.). En particulier, le cadre légal régissant le fonctionnement du fonds de l'énergie ne permet pas de conclure que Groupe E aurait pu, à travers l'alimentation de ce fonds, exercer une influence propre à remettre en cause l'impartialité de l'administration publique fribourgeoise et plus particulièrement de la DEEF.

⁴⁹⁵ Voir notamment les art. 3 (utilisation des montants disponibles), 4 (alimentation du fonds) et 5 (contrôle des engagements) de la Loi instituant un Fonds cantonal de l'énergie du 12 mai 2011 ([RSF 770.4](#)).

6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le présent rapport a permis de cerner une série d'enjeux de gouvernance et juridiques proprement dits. Leur analyse juridique a conduit à constater plusieurs problèmes et dysfonctionnements qu'il convient de **synthétiser**, avant de suggérer quelques **recommandations** à l'attention de l'administration et du Conseil d'Etat.

Pour résumer, le **contexte** dans lequel s'inscrit l'affaire ennova SA/volet éolien est lié à deux politiques publiques : celle de l'énergie et celle de l'aménagement du territoire. Ces deux politiques intéressent aussi les milieux économiques. La politique de l'énergie est en outre particulièrement sensible pour l'Etat, puisqu'elle porte non seulement sur un bien de première nécessité pour nos sociétés contemporaines (l'électricité), mais qu'elle concerne aussi un bien économique dans un contexte de marché libéralisé. L'Etat peut donc y intervenir à un double titre : il fait office de régulateur (par le biais de ses services administratifs compétents chargés de piloter la politique, voire de surveiller sa mise en œuvre), mais peut aussi être partie prenante (par le truchement des entreprises en main publique qui sont actives sur le marché). En outre, sur le plan réglementaire, la mise en place d'une politique publique implique de mobiliser une diversité d'instruments (lois, plans, stratégies, concepts, etc). Ceux-ci contribuent à une démarche d'anticipation et de prospection, laquelle requiert de procéder à une série d'analyses préalables qui peuvent porter sur des questions techniques spécifiques mais qui peut aussi nécessiter un travail de contextualisation et de pesée des intérêts recueillis grâce à un processus de type soit participatif, soit de consultation. Telle était en l'occurrence le cas dans la présente affaire, puisque le SdE avait pour mission de proposer le volet éolien qui devait s'inscrire dans le plan directeur cantonal, lui-même sujet à révision, laquelle était confiée à un autre groupe de travail.

En outre, un **enchevêtrement des intérêts** était prévisible, étant donné les procédures administratives en cours et le fait que des développeurs privés et semi-publics avaient déjà fait des investissements pour prospecter les possibilités de développements économiques dans le domaine d'installations d'éoliennes. En l'espèce, ennova SA se situait bien des deux côtés : du côté des organisations économiques agissant dans un but de développement de l'éolien à des fins économiques, d'une part, et du côté des mandataires externes conseillant les services administratifs chargés de la procédure de planification en vue de permettre ce même développement, d'autre part.

L'analyse a montré que cette situation était **connue de l'administration** (ainsi, dans son courrier du 30 septembre au SdE, ennova SA émet le souhait de « représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales »⁴⁹⁶). Cependant, l'administration n'a pas procédé à une pesée des intérêts pour déterminer s'il y avait lieu de recourir aux services d'une telle entreprise. Dans l'hypothèse où l'administration ne pouvait pas fonctionner sans l'expertise d'un développeur et de son bureau d'études, elle aurait pu, d'une part, mettre en place des mesures organisationnelles garantissant qu'elle assurait bel et bien le pilotage du GT, spécialement en gardant auprès

⁴⁹⁶ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

d'elle les activités de coordination et en fixant une procédure d'évaluation rigoureuse de la qualité des études. D'autre part, une procédure de participation aurait permis aux différents groupes d'intérêts de présenter leurs points de vue, permettant alors à l'administration, dans son activité de pilotage effectif, de procéder à l'examen de la pesée des intérêts.

Enfin, sur le plan du **droit des marchés publics**, il ressort du courrier du 22 octobre du SdE à ennova SA que l'administration avait une idée suffisamment claire des tâches à accomplir, lesquelles étaient détaillées dans ce courrier⁴⁹⁷. De même, l'administration devait être consciente du montant qu'une telle mission pouvait impliquer, étant donné le contrat précédemment passé avec [REDACTED]. En outre, il est difficilement soutenable que les différentes prestations confiées aux différents bureaux d'études constituaient des prestations distinctes, eu égard à l'énumération qui en est faite dans le courrier adressé à ennova SA le 22 octobre 2015, au processus de facturation avec ennova SA comme intermédiaire, et à la recommandation directe concernant les différents bureaux faite par le représentant de Groupe E.

L'étude du cas d'ennova SA permet de mettre en lumière des problèmes organisationnels et de potentielles erreurs de jugement. De manière générale, elle montre une absence d'anticipation des risques. L'administration publique cantonale ne semble pas disposer d'un **processus général de contrôle des conflits d'intérêts**, lequel est devenu indispensable depuis la libéralisation des services publics. Dans le cadre de recours à d'expertises techniques, elle ne dispose pas non plus d'un processus d'évaluation de la qualité. En l'absence de telle procédure, et étant donné l'importance de l'enjeu de la lutte contre le réchauffement climatique et les enjeux économiques dans le domaine de l'énergie, il ne semble pas déraisonnable d'exiger une certaine prudence dans le processus de décision de l'administration lorsqu'elle entend bénéficier des compétences d'un acteur qui poursuit des intérêts économiques. Or, dans le cas d'espèce, les pièces ne permettent pas de retracer un examen approfondi permettant d'anticiper les risques (voir *supra*, 5.2.2.a., concernant la comparaison entre les déclarations d'ennova SA et les informations à son sujet disponibles publiquement, c'est-à-dire registre du commerce et site internet).

Au final, sur la base des éléments étudiés dans ce rapport, différentes recommandations peuvent être formulées à l'attention de l'État de Fribourg, tant du point de vue de la prévention des conflits d'intérêts que de celui du recours à des mandataires externes.

Recommandations relatives à la prévention des conflits d'intérêts au sein de l'administration publique en général :

- **Adopter un processus cartographiant en amont et de manière itérative les intérêts concernés par le projet de l'administration (rédaction d'une directive).**

⁴⁹⁷ Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

- **Fixer une procédure de participation pour les instruments non législatifs de grande ampleur**, fixant un cadre temporel et le périmètre de la participation (rédaction d'une directive).
- **Former le personnel de l'Etat aux conflits d'intérêts** (aux formes qu'ils peuvent prendre, à leurs causes et à leurs conséquences pour l'Etat et ses collaboratrices et collaborateurs).
- **Mettre en place des mécanismes de surveillance externes pour les domaines à haut potentiel de conflits d'intérêts** et/ou valoriser les processus existants à travers des campagnes internes de sensibilisation (par exemple par une pratique de double regard ou par le biais du domaine des marchés publics).

Recommandations relatives au recours à des mandataires externes dans le cadre de l'activité interne de l'administration publique :

- **Fixer les hypothèses justifiant de recourir à des mandataires externes** (besoin d'une expertise technique et ponctuelle absente dans l'administration ; surcharge de travail dues à des circonstances externes, p. ex. plusieurs projets politiques concomitants qui mettent en tension l'activité de l'unité administrative en question ; besoin d'une intervention externe garantissant un regard indépendant).
- **Définir les conditions et modalités d'engagement** en fonction de chaque hypothèse (dans une directive interne ou à travers une modification de la LOCEA-FR).
- **Instituer une obligation de procéder à un examen préalable de l'absence de conflits d'intérêts** dans le cadre du recours à des mandataires externes (principe de *due diligence*) à travers une modification du cadre légal (LOCEA-FR).
- **Mettre en place un processus du contrôle du respect de l'obligation de *due diligence*** (à travers une directive interne et des mesures organisationnelles).
- **Garantir que l'administration publique reste toujours dans le contrôle des tâches confiées** à des mandataires externes, non seulement en définissant l'objet précis de l'intervention des mandataires externes dans le contrat de mandat, mais également en définissant en interne et au préalable les objectifs poursuivis par l'administration dans le cadre de l'exécution du mandat (à travers une directive interne).
- **Rédiger des clauses types** pouvant être insérées dans les contrats de mandat portant sur les conflits d'intérêts passés, présents ou futurs ainsi que sur la question de la confidentialité des données et sur les conditions de la levée de la confidentialité⁴⁹⁸.

⁴⁹⁸ BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 16.

[Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page]



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service de l'énergie SdE
Amt für Energie AfE

Bd de Pérolles 25, Case postale 1350, 1701 Fribourg

T +41 26 305 28 41, F +41 26 305 28 48
www.fr.ch/sde

10

ATTRIBUTION D'UN MANDAT

- Mandant :** Service de l'énergie SdE
Bd de Pérolles 25
Case postale 1350
1701 Fribourg
Tél. : 026 305 28 41
Fax : 026 305 28 48
e-mail : ~~XXXXXXXXXX~~@fr.ch
www.fr.ch/sde
- Mandataire :** ennova SA
Route de Chantemerle 1
1763 Granges-Paccot
e-mail : ~~XXXXXXXXXX~~@ennova.ch
www.ennova.ch
- Mandat :** Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens dans le canton de Fribourg, selon l'offre E/B005/07/AA/201601 du 13 janvier 2016 établie par ennova SA.
- Coût du mandat :** Selon l'offre précitée : *43'014.20 francs TVA comprise*
- Travaux :**
- Préparation des travaux
Au stade de l'offre, il s'agit de reprendre l'existant, d'analyser les rouages de la pondération et de proposer, le cas échéant, des améliorations. Après ces premiers travaux, une discussion devra suivre avec le SdE pour définir une base commune.

2. Elaboration des documents

Cette phase est celle demandant un approfondissement particulier, se justifiant par une étude site par site avec des échelles d'approche de l'ordre du 25'000, voire de détails.

Chaque site fera l'objet d'une analyse détaillée et sa note sera argumentée dans le rapport explicatif.

Lorsque l'ensemble des notes sera attribué aux sites à travers le tableau « Classement des zones pour sites éoliens sur le canton de Fribourg », une séance avec le SdE devra avoir lieu, non seulement pour créditer ou modifier son contenu et la méthodologie, mais également pour définir la structure du rapport explicatif et le niveau de détails pour l'étape suivante.

3. Finalisation

Les étapes qui suivront la validation des travaux seront essentiellement axées sur la rédaction du rapport explicatif et l'élaboration de la carte de catégorisation des sites évalués.

Une séance de présentation du rapport aura lieu avec le SdE.

Remarques :

Les travaux d'impression se feront dès lors que les documents finaux auront été relus et validés par le SdE.

Les travaux relatifs à l'évaluation du productible éolien seront réalisés site par site. Actuellement, 21 sites sont recensés dans la planification dont 14 sur le Plateau, qu'il s'agirait de traiter dans le cadre du présent mandat. Les analyses économiques sont réalisées sur la base des 21 sites en planification.

Délais et livrables :

- . Livrable intermédiaire (tableau) : 21 janvier 2016 au plus tard.
- . Livrable définitif (rapport explicatif et carte) : 1^{er} mars 2016 au plus tard.

Clause de confidentialité :

Le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail.

Propriété

intellectuelle :

La propriété intellectuelle de l'entier des documents produits et des résultats obtenus reste au SdE.

Les documents servant à l'établissement de ce mandat sont à la libre disposition du mandant.

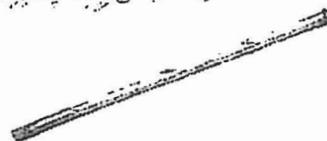
Le mandant :



Fribourg, le 14 janvier 2016

Le mandataire :

(Sceau et signature)



(Lieu et date)



ennova SA
Route de Chantemerle 1
1763 Granges-Paccot

Annexe :

Un exemplaire de l'offre du 13 janvier 2016 d'ennova SA



No réf. 01108/2010
N° féd. CH-645.4.105.110-4
IDE CHE-115.535.569

Verrivent SA
inscrite le 22 mars 2010
Société anonyme

Réf.	Raison Sociale	
1	Verrivent SA	
Siège		
1	Les Verrières	
Adresse		
1	Grand-Bourgeau 61, c/o Administration communale, 2126 Les Verrières	
2	Grand-Bourgeau 61, c/o Administration communale, 2126 Les Verrières	
Dates des Statuts		
1	17.03.2010	17 11.06.2024
7	18.03.2013	
But, Observations		
1	<u>But:</u> développement, installation, management et gestion, en Suisse, de sites de production d'énergie renouvelable, en particulier de sites d'énergie éolienne; production et vente en Suisse et à l'étranger d'énergie électrique provenant de sources renouvelables, spécialement de provenance éolienne (pour but complet, cf. statuts).	
1	<u>Administration:</u> 4 membres ou plus	
7	<u>Administration:</u> 2 membres ou plus	
9	L'identification sous le numéro CH-645-4105110-4 est remplacée par le numéro d'identification des entreprises (IDE/UID) CHE-115.535.569.	
17	<u>But:</u> La société a pour but le développement, l'installation, le management et la gestion, en Suisse, de sites de production d'énergie renouvelable, en particulier de sites d'énergie éolienne; ainsi que la production et la vente en Suisse et à l'étranger d'énergie électrique provenant de sources renouvelables, spécialement de provenance éolienne. La société peut: participer à toutes entreprises ou sociétés quelconques; acquérir, gérer et vendre des biens mobiliers ou immobiliers à l'exception des opérations prohibées par la LFAIE; effectuer toutes opérations pour son compte ou à titre fiduciaire, tant en Suisse qu'à l'étranger.	
Organe de publication		
1	Convocations des actionnaires: lettre simple ou e-mail	
1	Organe de publication: Feuille officielle suisse du commerce	
17	Communications aux actionnaires: par courrier électronique ou par lettre	

Réf.	Capital-actions		
	Nominal	Libéré	Actions
1	CHF 100'000	CHF 100'000	1'000 actions de CHF 100, nominatives, liées selon statuts.

Réf.			Administration, organe de révision et personnes ayant qualité pour signer		
Inscr	Mod	Rad.	Nom et Prénoms, Origine, Domicile	Fonctions	Mode Signature
1		7	Haldimann Matthias, de Bowil, à Bolligen	adm. président	signature collective à 2 (1)
1		m 7	Ruegg Marcel, de Carouge (GE), à Carouge (GE)	adm. vice-président	signature collective à 2 (2)

Réf.			Administration, organe de révision et personnes ayant qualité pour signer		
Inscr	Mod	Rad.	Nom et Prénoms, Origine, Domicile	Fonctions	Mode Signature
1		4	Pijls Stéphane , de Berne, à Etoy	adm.	signature collective à 2 (2)
1		m 5	"T & R AG" (CH-035.3.002.144-2), à Muri bei Bern	organe de révision	
1		7	Beldi Olivier , de Lauterbrunnen, à Köniz	adm.	signature collective à 2 (1)
3		7	Eckert Christophe , de Develier, à Les Verrières	adm.	
4		m 7	Boero Patrick Roger Marcel , de France, à Thoiry, F	adm.	signature collective à 2 (2)
		5 12	"T + R AG" (CH-035.3.002.144-2), à Muri bei Bern	organe de révision	
		7 10	Ruegg Marcel , de Carouge (GE), à Carouge (GE)	adm. président	signature collective à 2
		7 8	Boero Patrick Roger Marcel , de France, à Thoiry, F	adm.	signature collective à 2
7		15	Wieland Jean-Bernard , de Schüpfen, à Les Verrières	adm.	
8		m 13	Barras Jérôme , de Chermignon, à Genève	adm.	signature collective à 2
10		11	Abbet Pascal , de Vollèges, à Veyrier	adm. président	signature collective à 2
11		14	Bonvin Jean-Michel Gérard , de Arbaz, à Arbaz	adm. président	signature collective à 2 (2)
11		m 14	Sapin Alain , de Autigny, à Corbières	adm.	signature collective à 2 (2)
12			"Fiduciaire C. Lebet" (CHE-107.702.026), à Val-de-Travers	organe de révision	
13			Zanasco Jean-Luc , de Meyrin, à Genève	adm.	signature collective à 2 (1)
13		16	Seacchi Laurent , de Mendrisio, à Neuchâtel	sec. hors cons.	
		13 m 14	Barras Jérôme , de Chermignon, à Genève	adm.	signature collective à 2 (1)
		14	Sapin Alain , de Autigny, à Corbières	adm. président	signature collective à 2 (2)
		14	Barras Jérôme , de Chermignon, à Genève	adm. vice-président	signature collective à 2 (1)
14			Zbinden-Boulianne Laure Vanessa , de Alterswil, à Gibloux	adm.	signature collective à 2 (2)
15			Galster Daniel Georges , de Gibloux, à Les Verrières	adm.	

(1) sauf entre eux

(2) sauf entre eux

Réf.	JOURNAL		PUBLICATION FOSC		Réf.	JOURNAL		PUBLICATION FOSC	
	Numéro	Date	Date	Page/Id		Numéro	Date	Date	Page/Id
1	1108	22.03.2010	26.03.2010	13/5561474	2		Rectification	12.04.2010	12/5582230
3	607	24.02.2011	01.03.2011	6056974	4	2690	04.07.2012	09.07.2012	6758954
5	3497	14.09.2012	19.09.2012	6855636	6	3511	18.09.2012	21.09.2012	6859232
7	2157	02.04.2013	05.04.2013	7135836	8	3076	01.07.2013	04.07.2013	958161
9		Complément	19.12.2013	7225830	10	1054	28.03.2014	02.04.2014	1430675
11	1841	18.06.2015	23.06.2015	2223711	12	542	09.02.2016	12.02.2016	2663921
13	1787	15.06.2017	20.06.2017	3590669	14	4049	21.12.2020	24.12.2020	1005058464
15	3930	20.08.2021	25.08.2021	1005277636	16	2367	19.07.2022	22.07.2022	1005527571
17	2180	13.06.2024	18.06.2024	1006060426					

Neuchâtel, 08 décembre 2024

Fin de l'extrait

Seul un extrait certifié conforme, signé et muni du sceau du registre, a une valeur légale.

Interview Energies renouvelables

Vers la paix éolienne

Antonio Hodgers revient sur la crise des SIG et ébauche l'avenir des nouvelles énergies

Marc Moulin

Les Services Industriels de Genève (SIG) viennent de mettre fin à plusieurs mois de crise en rachetant leur filiale éolienne Ennova de leurs partenaires privés. Mais la régie vient aussi de déprécier fortement dans son bilan la valeur de certains de ses actifs, notamment éoliens et hydroélectriques. Ailleurs, les signaux sont variables sur le sort des énergies renouvelables. Le peuple neuchâtelois a plébiscité dimanche l'énergie éolienne, tandis que la Ville de Saint-Gall vient d'abandonner, après plusieurs secousses sismiques, son projet de géothermie. Tour d'horizon avec le conseiller d'Etat genevois chargé de l'Energie, le Vert Antonio Hodgers.

Les SIG ont déprécié fortement dans leur bilan de nombreux actifs éoliens et hydroélectriques. Ces énergies renouvelables sont-elles condamnées faute de rentabilité?

Non. Dans l'hydraulique, on subit comme partout ailleurs la chute du prix du courant en Europe, lié à la crise économique qui a réduit la demande, à la réouverture des mines de charbon allemandes et à l'exploitation du gaz de schiste américain. C'est conjoncturel. Les prix remonteront à terme et la valeur de nos actifs aussi. Dans l'éolien, on revient à la réalité: les rendements et les capacités seront moindres que prévu, mais cela reste rentable, sans subvention cantonale. L'erreur a été d'attendre une forte rentabilité d'une nouvelle énergie qu'il faut cependant développer pour assurer la transition énergétique.

Votre prédécesseur à l'Energie, Pierre Maudet, avait signé un divorce avec la filiale éolienne des SIG, Ennova. Sous votre règne, on assiste à un rachat d'Ennova par les SIG. Signal politique ou simple opportunité?

Dans les deux cas, il y a eu un divorce avec les actionnaires privés et c'était inévitable au vu de la mésentente. La question, c'était la garde de l'enfant, le parc éolien d'Ennova. Mon prédécesseur a tenté de résoudre la situation en sortant les SIG d'Ennova. Pour ma part, j'ai jugé important de garder ce potentiel éolien, un des plus importants de Suisse, en mains publiques car le privé n'arrivera pas à le développer par lui-même.

Cependant, Genève n'a pas vocation à être, seul, roi de l'éolien du pays. Il faut maintenant mesurer tous ces parcs potentiels et ensuite les partager avec d'autres cantons, en premier lieu romands, avec lesquels j'ai déjà pris contact.

Est-ce qu'on mord à l'hameçon?

Dans le cas de Neuchâtel et du Jura, c'est plus concret. Il n'est pas admissible que les Genevois viennent leur expliquer avec arrogance où installer leurs pales. Il faut faire les choses ensemble, également avec Vaud, dans le cadre de la Métropole lémanique. C'est en mettant les électriciens publics en concurrence, en faisant monter les enchères que deux promoteurs malins, qui avaient bloqué les terrains les plus venteux, ont pu imposer aux SIG un contrat aussi défavorable, où ces derniers finançaient tout le développement tout en restant minoritaires dans le capital. C'est absurde! Genève a payé très cher... Il faut une paix éolienne. Pour les énergies renouvelables, les opérateurs doivent sortir d'une logique de concurrence pour mieux collaborer dans l'intérêt de la transition énergétique.

Avez-vous l'espoir que les parcs éoliens potentiels du portefeuille d'Ennova soient un jour rentables?

Certains oui, d'autres non, d'autres encore doivent être évalués sérieusement.



Dans le vent

Antonio Hodgers veut exploiter avec les autres cantons romands les sites éoliens acquis par Genève. OLIVIER VOGELSANG

Les anciens partenaires privés estimaient qu'il y avait un potentiel de 700 mégawatts; les SIG jugent qu'il y en a entre 80 et 100, et c'est là que se situe depuis des mois le principal différend, sur le prix de rachat. On est passé de 70 à 14,3 millions de francs (dont 1,5 million de reprises de dettes). Nous avons payé le prix des parcs qui sont à coup sûr positifs, mais il y aura peut-être des bonnes surprises. La votation neuchâteloise de dimanche va en outre réactiver certains des parcs que nous venons de racheter, ce d'autant que la majorité était très nette. Je ne veux pas que Genève soit seul pour la phase de construction et d'exploitation. Il y aura partage des risques et des bénéfices.

«Concernant les énergies renouvelables, il ne faudrait pas tomber dans le travers des timorés qui renoncent à entreprendre. On le paierait très cher»

Antonio Hodgers Conseiller d'Etat chargé de l'Energie

L'image des SIG a souffert de la crise éolienne. Le Parlement sera méfiant face à de nouveaux investissements à risque. Comment ramener la confiance?

La situation du marché met à mal aujourd'hui tout projet d'énergie renouvelable. Mais Genève doit voir à long terme: le tournant énergétique et la sortie du nucléaire se feront tôt ou tard. Il faut y aller, avec moins d'euphorie et plus de réalisme et de prudence qu'avant. C'est pour cela que j'ai proposé à la présidence des SIG Michel Balestra, un industriel du privé avec les pieds sur terre. La crise des SIG a sanctionné les aventuriers. Mais il ne faudrait pas tomber dans le travers des timorés qui renoncent à entreprendre. On le paierait très cher.

Les audits ont démontré une gestion hasardeuse des SIG. Y aura-t-il des sanctions, un coup de sac à la direction des SIG?

Plusieurs audits sont encore en cours, à l'interne et à la Cour des comptes, et le Parlement va étudier le dossier. Le nouveau directeur général, Christian Brunier, mettra en œuvre les mesures qui s'imposeront suite à ces enquêtes. Des sanctions seront prises s'il le faut. Sans minimiser les responsabilités personnelles de certains cadres, je constate qu'il y a eu une euphorie collective. Je ne voudrais pas la réparer en désignant des boucs émissaires. Le fameux contrat entre les SIG et Ennova a été résumé dans un document étoffé soumis au conseil d'administration, qui l'a accepté à l'unanimité, y compris par les représentants de la Ville de Genève ou de partis comme le MCG ou l'UDC. Les administrateurs pouvaient poser des questions s'ils le souhaitaient.

Réformerez-vous la gouvernance des SIG?

Je veux à l'avenir clarifier les rôles. L'Etat passerait une convention d'objectifs avec les SIG, qui seraient ensuite responsables de les mener à bien. Il faut dès lors un conseil d'administration qui assume ses décisions et qui évite de se mêler de l'opérationnel, lequel est du ressort de la direction. Par le passé, il y a eu du flottement...

«Le sous-sol peut chauffer deux tiers du canton»

● **Le solaire est-il assez développé à Genève?**

On peut faire nettement mieux. Ce potentiel est largement sous-exploité. C'est l'avantage d'avoir réuni l'Energie et l'Aménagement du territoire dans un même département. Nous développerons une vision du territoire comme source d'énergie.

Les rénovations écologiques de bâtiments sont l'une des grandes sources d'économies d'énergie. Mais elles coûtent cher et se heurtent parfois à des écueils patrimoniaux...

Le bâti représente la moitié de la consommation énergétique du canton et c'est énorme. Avoir le Patrimoine et l'Energie dans le même département contribuera à mieux les concilier. Mon ambition est de stimuler ces rénovations. Le simple vitrage sera interdit dès 2016 et je compte mettre en œuvre cette norme légale, de

même que l'obligation actuelle pour les propriétaires de bâtiments de plus de quatre logements d'établir un indice de dépenses de chaleur. Les rénovations commencent par coûter mais rapportent au final. Le propriétaire finance les travaux et le locataire en bénéficie sur ses charges. Cela fera partie du débat quand on remettra en discussion l'accord sur le logement.

La géothermie a-t-elle un avenir à Genève?

Nous différons de la Ville de Saint-Gall (ndlr: qui vient d'abandonner son projet géothermique après des secousses) car les responsables de ce projet ont foré d'emblée à grande profondeur, alors que nous privilégierons la faible et la moyenne profondeur. Avant cela, il faut cartographier le sol de la région et, sur cette base, faire les meilleurs choix. En théorie, il y a de quoi assurer deux tiers des besoins de

chauffage du canton, ce qui est énorme. Des annonces sur ce thème seront faites à la fin de juin.

Le Canton bâtira-t-il le barrage de Conflan, près de Chancy, dernier ouvrage hydroélectrique d'envergure réalisable sur notre sol?

On n'abandonne pas ce projet qui accroîtrait l'autonomie énergétique du canton, mais il connaît de grosses difficultés financières qui restent irrésolues.

Dans votre vie, que faites-vous pour économiser l'énergie?

Je circule à vélo ou en transports publics, je n'ai pas de voiture et je privilégie le train pour mes voyages européens. Je consomme local. Ma maison est bien isolée et je la chauffe avec modération: 19 degrés en hiver, ce qui est plus sain pour l'hygiène de vie. Je vis ainsi de façon spontanée. M.M.

Lire notre dossier sur www.sig.tdg.ch/



Agence générale
Daniel Eltschinger

RENGALI

BOIS REFLECHI

greenwatt
groupe @



groupe @

NEW



No réf. 00529/2012
N° féd. CH-036.3.050.864-3
IDE CHE-248.563.395

ennova SA
inscrite le 18 janvier 2012
Société anonyme

Réf.	Raison Sociale	
0	Green Wind AG	
1	ennova SA (ennova AG)	
Siège		
0	(précédemment à : Court)	
1	Le Landeron	
13	Neuchâtel	
Adresse		
1	Ville 1, 2525 Le Landeron	
13	rue du Temple-Neuf 4, 2000 Neuchâtel	
15	rue de la Place-d'Armes 3, 2000 Neuchâtel	
Dates des Statuts		
0	17.05.2011 (stat. origin.)	2 25.05.2012
1	29.11.2011	13 24.02.2017
But, Observations		
1	<p><u>But:</u> identification, analyse, planification, encouragement, développement, gestion de projets et exploitation d'installations de production d'énergies renouvelables, en ce qui concerne tous les aspects techniques et administratifs; recherche, développement et structuration de possibilités d'investissement en faveur d'investisseurs privés ou institutionnels, dans le domaine de la production d'énergies renouvelables; acheter et vendre des sociétés ou des projets se rapportant à l'utilisation d'énergies renouvelables; activer des crédits pour y parvenir; dans le but de promouvoir l'efficacité énergétique - en particulier dans le domaine de la construction, de la production et de l'utilisation d'énergies renouvelables - rédiger des expertises, assumer la direction de projets, organiser et diriger des activités de formation et d'information; construction d'installations pour la production d'énergies renouvelables (pour but complet, cf. statuts).</p>	
1	<p><u>Administration:</u> un ou plusieurs membres</p>	
2	<p><u>But:</u> identification, analyse, planification, encouragement, développement, gestion de projets et exploitation d'installations de production d'énergies renouvelables, en ce qui concerne tous les aspects techniques, juridiques et administratifs; recherche, développement et structuration de possibilités d'investissement en faveur d'investisseurs privés ou institutionnels, dans le domaine de la production d'énergies renouvelables; acheter, prendre des participations, créer et vendre des sociétés ou des projets se rapportant à l'utilisation d'énergies renouvelables; activer des crédits pour y parvenir; dans le but de promouvoir l'efficacité énergétique - en particulier dans le domaine de la construction, de la production et de l'utilisation d'énergies renouvelables - rédiger des expertises, assumer la direction de projets, organiser et diriger des activités de formation et d'information; construction d'installations pour la production d'énergies renouvelables (pour but complet, cf. statuts).</p>	
5	L'identification sous le numéro CH-036-3050864-3 est remplacée par le numéro d'identification des entreprises (IDE/UID) CHE-248.563.395.	

Organe de publication	
0	Convocations et communications aux actionnaires: par lettre recommandée aux adresses inscrites sur le registre des actions
0	Organe de publication: Feuille officielle suisse du commerce

Réf.	Capital-actions		
	Nominal	Libéré	Actions
0	CHF 100'000	CHF 100'000	10'000'000 actions de CHF 0.01, nominatives, liées selon statuts
Apports en nature, reprises de biens, avantages particuliers			
0	<p><u>Apport(s) en nature et reprise de biens:</u> A sa constitution et selon contrat du 17.05.2011:</p> <p>a) 300 actions nominatives de CHF 100 de "Parc Eolien de Delémont SA", à Delémont (CH-670.3.005.336-0), en échange de 110'918 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 28'890.82.</p> <p>b) 600 actions nominatives de CHF 100 de "Parc Eolien de la Grandsonnaz SA, Bullet", à Bullet (CH-550-1057346-9), en échange de 221'836 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 57'781.64.</p> <p>c) 60 actions nominatives de CHF 1'000 de "Parc Eolien de la Montagne de Moutier SA", à Court (CH-036.3.045.839-9) en échange de 221'836 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 57'781.64.</p> <p>d) 60 actions nominatives de CHF 1'000 de "Parc Eolien de la Montagne de Romont SA", à Romont/BE (CH-036.3.045.840-6) en échange de 221'836 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 57'781.64.</p> <p>e) 60 actions nominatives de CHF 1'000 de "Parc Eolien de la Montagne du Droit SA", à Court (CH-036.3.045.841-4) en échange de 221'836 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 57'781.64.</p> <p>f) 400 actions nominatives de CHF 100 de "Parc Eolien de Saint-Brais SA", à Saint-Brais (CH-670.3.005.280-4), en échange de 147'890 de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 38'521.10.</p> <p>g) 60 actions nominatives de CHF 1'000 de "Parc Eolien de la Montagne du Mont de Boveresse SA", à Val-de-Travers (CH-645-4104492-6), en échange de 221'836 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 57'781.64.</p> <p>h) 50 actions nominatives de CHF 1'000 de "Windpark Schwängimatt AG", à Laupersdorf (CH-241.3.008.660-3), en échange de 184'863 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 48'151.37.</p> <p>i) Divers biens matériels (meublier de bureau) en échange de 49'879 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 12'992.17.</p> <p>j) Une créance de CHF 247'250 à l'encontre du "Parc Eolien de Delémont SA", à Delémont (CH-670.3.005.336-0), en échange de 914'148 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 238'108.52.</p> <p>k) Une créance de CHF 21'280 à l'encontre du "Parc Eolien de la Montagne de Moutier SA", à Court (CH-036.3.045.839-9), en échange de 78'677 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 20'493.23.</p> <p>l) Une créance de CHF 11'305 à l'encontre du "Parc Eolien de la Montagne de Romont SA", à Romont/BE (CH-036.3.045.840-6), en échange de 41'797 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 10'877.03.</p> <p>m) Une créance de CHF 90'500 à l'encontre du "Parc Eolien de Saint-Brais SA", à Saint-Brais (CH-670.3.005.280-4), en échange de 334'602 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 87'153.98.</p> <p>n) Une créance de CHF 85'120 à l'encontre du "Parc Eolien du Mont de Boveresse SA", à Val-de-Travers (CH-645-4104492-6), en échange de 314'711 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 81'972.89.</p> <p>o) Une créance de CHF 1'245'000 à l'encontre de "Parc Eolien de Delémont SA", à Delémont (CH-670.3.005.336-0), en échange de 4'603'090 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 1'198'969.10.</p>		

Apports en nature, reprises de biens, avantages particuliers

- p) Une créance de CHF 560'000 à l'encontre de "Parc Eolien de Saint-Brais SA", à Saint-Brais (CH-670.3.005.280-4), en échange de 2'070'466 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 539'295.34.
- q) Une créance de CHF 4'000 à l'encontre de "Services Industriels de la Ville de Genève" (SIG), en échange de 14'789 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 3'852.11.
- r) Une créance de CHF 6'759 à l'encontre de "Parc Eolien de Delémont SA", à Delémont (CH-670.3.005.336-0), en échange de 24'990 actions de CHF 0.01 et une créance en faveur de l'apporteur de CHF 6'509.10.

0 Reprise de biens envisagée:
divers droits et obligations de REnInvest SA, à Chiasso (CH-524.3.010.073-2), pour le prix maximum de CHF 1.

Réf.			Administration, organe de révision et personnes ayant qualité pour signer		
Inscr	Mod	Rad.	Nom et Prénoms, Origine, Domicile	Fonctions	Mode Signature
0		m 1	Zanini Claudio, de Chiasso, à Morbio Inferiore	adm. président	signature collective à 2
0		4	Juvet Jean-Luc Pascal, de Val-de-Travers, à Chézard-Saint-Martin	adm. délégué	signature collective à 2
0		7	Eichenberger Roland, de Beinwil am See, à Morbio Inferiore	adm.	signature collective à 2
0		3	Verburch Philippe Gérard Robert, de Belgique, à Romanel-sur-Lausanne	adm.	signature collective à 2
0		7	Wolf Marcel, de Wettswil am Albis, à Vico Morcote	adm.	signature collective à 2
0		m 7	Haarpaintner Roberto José Maria, de Zürich, à Sainte-Croix		signature collective à 2 (1)
0		m 7	Pizza Mirco, de Mendrisio, à Mendrisio		signature collective à 2 (1)
0		7	" PKF CERTIFICA SA " (CH-614.3.025.600-1), à Lugano	organe de révision	
1		7	Zanini Claudio, de Chiasso, à Melide	adm. président	signature collective à 2
1		m 7	Gozzer Davide, de Lugano, à Berne		signature collective à 2 (1)
2		6	Schmied Walter Daniel, de Brienz (BE), à Moutier	directeur	signature collective à 2 (1)
4		8	Abbet Pascal, de Vollèges, à Veyrier	adm.	signature collective à 2
		7 11	Haarpaintner Roberto José Maria, de Zürich, à Sainte-Croix		procuration collective à 2 (1)
		7 9	Pizza Mirco, de Mendrisio, à Mendrisio		procuration collective à 2 (1)
		7 10	Gozzer Davide, de Lugano, à Berne		procuration collective à 2 (1)
7		m 8	Friedli David, de Seeberg, à Carouge GE	adm. président	signature collective à 2
7		11	Boéro Patrick Roger Marcel, de France, à Thoiry, F	adm.	signature collective à 2
7		m 8	Müller Michel, de Genève, à Genève		procuration collective à 2 (1)
7		14	" KPMG SA " (CHE-269-292-664), succursale à Genève	organe de révision	
		8 16	Friedli David, de Seeberg, à Carouge GE	adm.	signature collective à 2
		8 11	Müller Michel, de Genève, à Bienne	directeur	signature collective à 2 (1)
8		17	Gautier Pierre André, de Genève, à Genève	adm. président	signature collective à 2
12			Barras Jérôme, de Chermignon, à Genève	adm.	signature collective à 2
12			Zanasco Jean-Luc, de Meyrin, à Genève	directeur	signature collective à 2
14		16	" Ernst & Young SA " (CHE-186.791.979), succursale à Lancy	organe de révision	
16			Schurch Florence, de Heimiswil, à Genève	adm. présidente	signature collective à 2
16			" PKF Fiduciaire SA " (CHE-103.327.449), à Genève	organe de révision	
17			Friedli David, de Seeberg, à Carouge GE	adm.	signature collective à 2

(1) avec un membre du conseil d'administration

Réf.	JOURNAL		PUBLICATION FOSC		Réf.	JOURNAL		PUBLICATION FOSC	
	Numéro	Date	Date	Page/Id		Numéro	Date	Date	Page/Id
0			03.06.2011		1	529	18.01.2012	23.01.2012	6516286
2	2258	01.06.2012	06.06.2012	6706284	3	3612	28.08.2013	02.09.2013	1055093
4	4170	21.10.2013	24.10.2013	1144665	5		Complément	19.12.2013	7225830
6	1124	03.04.2014	08.04.2014	1442361	7	1616	23.05.2014	28.05.2014	1527245
8	2869	17.09.2014	22.09.2014	1727097	9	3112	08.10.2014	13.10.2014	1765279
10	2206	15.07.2015	20.07.2015	2278659	11	3639	10.12.2015	15.12.2015	2540947
12	644	19.02.2016	24.02.2016	2686537	13	708	03.03.2017	08.03.2017	3390721
14	2337	28.07.2017	03.08.2017	3677977	15	1586	16.03.2018	21.03.2018	4126709
16	4359	26.11.2024	29.11.2024	1006191729	17	4409	29.11.2024	04.12.2024	1006195216

Neuchâtel, 08 décembre 2024

Fin de l'extrait

Seul un extrait certifié conforme, signé et muni du sceau du registre, a une valeur légale.



Route de Chantemerle 1, 1763 Granges-Paccot



Commune de Le Châtelard
Administration communale
Route de Sorens 8
1689 Le Châtelard

Granges-Paccot, le 26 octobre 2015

Projet éolien du Mont Gibloux : éolienne pilote

Monsieur le Syndic,
Mesdames, Messieurs les Conseillers Communaux,

Nous vous remercions de votre courrier du 8 octobre dernier relatif à votre volonté de poursuivre les démarches visant à planifier une éolienne dite pilote sur votre territoire. Au nom des partenaires Groupe E Greenwatt SA et ennova SA, nous nous en réjouissons et vous rejoignons sur les valeurs et principes fédérateurs que doit comporter le processus d'autorisation lié à cette installation particulière. A ce titre, nous vous sommes reconnaissants de la confiance que vous nous portez.

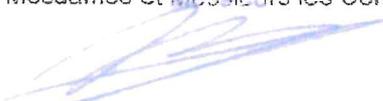
Nous nous permettons de rappeler les termes exprimés lors de la séance du 29 septembre dernier, qui sont indispensables à la poursuite des démarches et que vous comprendrez certainement. Cette installation pilote ainsi que l'extension du projet sur votre territoire et celui de la commune de Grangettes, doivent satisfaire aux critères économiques fixés par les Conseils d'administration des SIG et de Groupe E Greenwatt.

En ce qui concerne l'installation pilote, sous réserve des considérations politiques cantonales relatives à l'acceptabilité d'un tel dossier, la décision de construire ou non sera prise par les Conseils d'administration de SIG, ennova et de Groupe E Greenwatt dès lors que les conditions économiques et d'acceptabilité seront remplies.

Afin de pouvoir répondre non seulement aux conditions précitées ainsi qu'aux attentes de votre commune, nous projetons d'ici la fin d'année 2015 d'étudier l'ensemble des coûts inhérents à cette installation. Dès lors, nous vous proposons de venir présenter les résultats de nos études devant vos autorités en début d'année 2016.

Nous souhaitons vous renouveler nos remerciements pour votre engagement et votre disponibilité depuis ces dernières années.

Nous vous remercions de votre attention et nous vous prions de recevoir, Monsieur le Syndic, Mesdames et Messieurs les Conseillers Communaux, nos cordiales salutations.


Jean-Luc Zanasco
Directeur de ennova


Jean-Michel Bonvin
Directeur de greenwatt



Abonnez-vous

05 30 90 012



Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux

Eoliennes | mar, 04. nov. 2014



Greenwatt est désormais impliqué dans le parc prévu entre Le Châtelard et Grangettes.

PAR ANGELIQUE RIME

Un nouveau partenaire fait son entrée dans le parc éolien prévu au Mont-Gibloux, à cheval entre les communes du Châtelard et de Grangettes. Promoteur depuis le début de l'aventure, Ennova a signé, voilà quinze jours, une lettre d'intention de collaboration avec la société fribourgeoise Greenwatt. «Il était dommage qu'il y ait une concurrence par rapport au développement de l'éolien et que des projets puissent se nuire», rapporte David Fattebert, syndic du

Châtelard. Nous avons donc poussé ces deux sociétés au dialogue.»

Pour rappel, Greenwatt lorgnait déjà sur cette région. Des mesures de vent avaient été effectuées par la société basée à Granges-Paccot sur la tour Swisscom, au Gibloux. «Nous allons échanger les informations que nous avons déjà récoltées et se coordonner», explique Guillaume Favre, chef de projet chez Ennova. Et de souligner «qu'il est important pour un projet de travailler avec des industriels locaux.» Ce partenariat pourrait-il s'étendre à d'autres régions? «La mutualisation des risques fait sens», dit Jean-Michel Bonvin, directeur de Greenwatt.

Autre élément d'importance pour le parc éolien du Mont-Gibloux: le soutien octroyé par la population de Grangettes lors d'un vote consultatif organisé le 28 septembre dernier. Par 74% des voix, celle-ci a accepté sa création sur le territoire communal. A noter que les citoyens du Châtelard avaient, eux, déjà validé le principe d'une convention de collaboration avec Ennova en mai 2013, dans le cadre d'une assemblée communale.

«C'est un beau résultat, dont nous sommes très satisfaits, commente Willy Gobet, syndic de Grangettes. Légalement, nous n'étions pas obligés de consulter la population. Mais nous l'avons fait par souci de transparence. Au moment où l'Exécutif va procéder à des changements de zone pour le périmètre des éoliennes, cela évitera certainement des problèmes.» Dans le même esprit, un groupe d'accompagnement va être créé d'ici au début de l'année 2015. Des représentants de différentes ONG ainsi que des acteurs du milieu du tourisme en feront par exemple partie.

«satisfaisant»

Tout semble donc fait dans les règles de l'art pour qu'au maximum huit éoliennes, qui produiraient chacune entre 4 et 5 GWh, voient le jour dans le périmètre du lieu-dit Le Défénant. Reste que différents éléments peuvent encore entraver la naissance du premier parc éolien du plateau suisse. Notamment les possibles conséquences de la révision du Plan directeur cantonal, en cours. «Actuellement, il précise certaines zones ressortant du potentiel éolien étudié en 2008. Et le Gibloux n'en fait pas partie. Toutefois, cela ne veut pas dire que des éoliennes ne peuvent pas y être construites, explique Serge Boschung, chef du Service de l'énergie. Mais, une nouvelle évaluation du potentiel éolien est en cours. Le thème éolien du canton devra donc être adapté et il n'est pas encore possible de se prononcer sur la manière dont les nouvelles zones seront considérées.»

L'implantation éventuelle d'un radar militaire à Torny pourrait aussi poser problème. «Nous sommes actuellement en discussion avec le Département fédéral de la défense. Il est possible que la distance entre les éoliennes et le radar influence les signaux, explique Guillaume Favre. Mais il n'existe aucun cadre légal.»

Pour l'heure, le rapport d'enquête préliminaire est revenu des services de l'Etat avec un préavis positif. Prochaine étape, le dépôt d'un rapport d'impact sur l'environnement, puis une mise à l'enquête. «Si les éoliennes pouvaient voir le jour en 2018, ce serait extraordinaire, espère David Fattebert. Il s'agirait d'un signal fort pour le reste du canton.» Quant aux résultats des mesures de vent, elles s'avèrent «satisfaisantes», annonce Guillaume Favre. Soit 5 m/s à une hauteur de 120 mètres. «Mais ce n'était pas une année standard, relève le syndic du Châtelard. Il n'y a pas eu de bise cet hiver!»

Plus: Glâne

Acheter le PDF

Ajouter un commentaire

Votre nom

Page d'accueil

Commentaires *

CAPTCHA

Cette question est pour tester si vous êtes un visiteur humain et pour éviter les soumissions automatisées spam.



Je ne suis pas un robot

reCAPTCHA
Confidentialité - Conditions

ENREGISTRER





Billens-Hennens



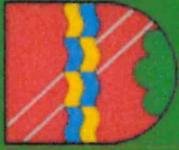
Romont



Siviriez



Ursy



Vuisternens-dt-Romont



La Verrerie



Le Flon



Remaufens



St-Martin



greenwatt
groupe e

DEVELOPPEMENT EOLIEN «GLÂNE-SUD» & «VEVEYSE» SUITE ET PISTES POSSIBLES

Groupe E Greenwatt SA

Jean-Michel Bonvin

Directeur

079 628 6079

jean-michel.bonvin@greenwatt.ch

Laurent Scacchi

Chargé d'affaires éolien

076 556 2465

laurent.scacchi@greenwatt.ch

Nouveau concept éolien fribourgeois : Les différents acteurs qui développent des projets éoliens dans le Ct FR

- Une grosse consolidation des acteurs éoliens s'est produites cette dernière année en Suisse et dans le canton de Fribourg.
- Il ne reste plus que deux développeurs institutionnels dans le Ct de FR. Ils travaillent déjà ensemble sur d'autres projets dans toute la Suisse :



- Un bureau d'ingénierie éolienne vient d'emménager à Granges-Paccot :



ennova est désormais une nouvelle société appartenant à 100% à SIG et est un bureau d'ingénierie éolienne reconnue.

- SIG a également racheté l'entièreté du projet éolien de aux Plannes à Semsales.





DEMANDE DE RACCORDEMENT POUR INSTALLATION DE PRODUCTION DÉCENTRALISÉE (IPD)

Situation

Commune: Le Châtelard

Raccordement existant le plus proche
(un seul champ complété suffit):

Parcelle n°: 1535

N° de client: _____

Adresse de l'installation: Les Esserts

N° de facture: _____

N° de compteur: _____

Installation IPD

Puissance (kVA): 3300

Nombre de phases: 3

Agent énergétique:

Hydraulique

Eolien

Biomasse

Solaire

Gaz naturel

Date de mise en service souhaitée: 2018

Extension prévue: Aucune Oui, puissance: 19800 kVA

Année de mise en service: 2022

D'autres productions sont-elles envisagées sur les parcelles voisines?

Oui, puissance: 19800 kW

Non

Ne sait pas

Propriétaire foncier*

Raison sociale / nom: Commune de Le Châtelard

Personne de contact:

Prénom: _____

Nom: Fattebert

Adresse: Route de Sorens 8

Prénom: David

NPA / localité: 1689 / Le Châtelard

Tél.: [REDACTED]

Tél.: 026/ 652.45.06

E-mail: admin@le-chatelard.ch

N° TVA: _____

Autre mandataire

Raison sociale / nom: ennova SA

Personne de contact:

Prénom: _____

Nom: Favre De Thierrens

Adresse: Route de chantemerle 1

Prénom: Guillaume

NPA / localité: 1763 / Granges-paccot

Tél.: [REDACTED]

Tél.: [REDACTED]

E-mail: guillaume.favredt@ennova.ch

N° TVA: CHE-248.563.395

Veuillez adresser les prochaines correspondances et factures au propriétaire foncier.

Veuillez adresser les prochaines correspondances et factures au mandataire.

Je souhaite que toute la correspondance me soit envoyée par e-mail à l'adresse suivante: guillaume.favredt@ennova.ch

Remarques: _____

Informations importantes

Ce document doit impérativement être accompagné du **formulaire 1.18f de l'AES** afin que votre demande puisse être considérée.

La signature du propriétaire est obligatoire. De par sa signature apposée ci-dessous, le propriétaire foncier reconnaît que le présent document vaut reconnaissance de dette au sens de l'art. 82 LP.

* En présence d'un mandataire, les signatures du propriétaire foncier et du mandataire, apposées ci-dessous, sont réputées valoir procuration pour le traitement du dossier.

Pour chaque site de production d'une puissance supérieure à 30 kVA, un montant minimum de CHF 760.- HT sera perçu par demande de raccordement. Groupe E se réserve également le droit de facturer les frais effectifs pour des installations de production d'une puissance ≤ 30 kVA en cas de demande complexe. Les demandes de raccordement au niveau HT feront l'objet d'un devis spécifique.

Document à renvoyer dûment complété et signé à :

Groupe E SA, direction distribution énergie, route de Morat 135, 1763 Granges-Paccot,
ou par e-mail à l'adresse : producteurIPD@groupe-e.ch

Date : 10 18 04. 2016

Signature du propriétaire foncier : _____




Signature du mandataire: _____

DEMANDE DE RACCORDEMENT POUR INSTALLATION DE PRODUCTION DÉCENTRALISÉE (IPD)

Situation

Commune: Le Châtelard

Raccordement existant le plus proche
(un seul champ complété suffit):

Parcelle n°: 1535

N° de client: _____

Adresse de l'installation: Les Esserts

N° de facture: _____

N° de compteur: _____

Installation IPD

Puissance (kVA): 3300

Nombre de phases: 3

Agent énergétique:

Hydraulique Eolien Biomasse

Solaire Gaz naturel _____

Date de mise en service souhaitée: 2018

Extension prévue: Aucune Oui, puissance: 19800 kVA Année de mise en service: 2022

D'autres productions sont-elles envisagées sur les parcelles voisines?

Oui, puissance: 19800 kW Non Ne sait pas

Propriétaire foncier*

Raison sociale / nom: Commune de Le Châtelard

Personne de contact:

Prénom: _____

Nom: Fattebert

Adresse: Route de Sorens 8

Prénom: David

NPA / localité: 1689 / Le Châtelard

Tél. [REDACTED]

Tél.: 026/ 652.45.06

E-mail: admin@le-chatelard.ch

N° TVA: _____

Autre mandataire

Raison sociale / nom: ennova SA Personne de contact:
Prénom: _____ Nom: Favre De Thierrens
Adresse: Route de chantemerle 1 Prénom: Guillaume
NPA / localité: 1763 / Granges-paccot Tél.: 
Tél.: 
E-mail: guillaume.favredt@ennova.ch
N° TVA: CHE-248.563.395

- Veuillez adresser les prochaines correspondances et factures au propriétaire foncier.
 Veuillez adresser les prochaines correspondances et factures au mandataire.
 Je souhaite que toute la correspondance me soit envoyée par e-mail à l'adresse suivante: guillaume.favredt@ennova.ch

Remarques: _____

Informations importantes

Ce document doit impérativement être accompagné du **formulaire 1.18f de l'AES** afin que votre demande puisse être considérée.

La signature du propriétaire est obligatoire. De par sa signature apposée ci-dessous, le propriétaire foncier reconnaît que le présent document vaut reconnaissance de dette au sens de l'art. 82 LP.

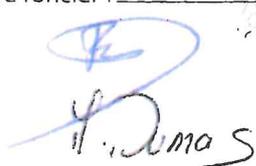
* En présence d'un mandataire, les signatures du propriétaire foncier et du mandataire, apposées ci-dessous, sont réputées valoir procuration pour le traitement du dossier.

Pour chaque site de production d'une puissance supérieure à 30 kVA, un montant minimum de CHF 760.- HT sera perçu par demande de raccordement. Groupe E se réserve également le droit de facturer les frais effectifs pour des installations de production d'une puissance ≤ 30 kVA en cas de demande complexe. Les demandes de raccordement au niveau HT feront l'objet d'un devis spécifique.

Document à renvoyer dûment complété et signé à:
Groupe E SA, direction distribution énergie, route de Morat 135, 1763 Granges-Paccot,
ou par e-mail à l'adresse : producteurIPD@groupe-e.ch

Date : 10.04.2016

Signature du propriétaire foncier : _____ Signature du mandataire: _____




DEMANDE DE RACCORDEMENT POUR INSTALLATION DE PRODUCTION DÉCENTRALISÉE (IPD)

Situation

Commune: Le Châtelard

Parcelle n°: 1535

Adresse de l'installation: Les Esserts

Raccordement existant le plus proche
(un seul champ complété suffit):

N° de client: _____

N° de facture: _____

N° de compteur: _____

Installation IPD

Puissance (kVA): 3300 Nombre de phases: 3

Agent énergétique:

- Hydraulique Eolien Biomasse
 Solaire Gaz naturel _____

Date de mise en service souhaitée: 2018

Extension prévue: Aucune Oui, puissance: 19800 kVA Année de mise en service: 2022

D'autres productions sont-elles envisagées sur les parcelles voisines?

- Oui, puissance: 19800 kW Non Ne sait pas

Propriétaire foncier*

Raison sociale / nom: Commune de Le Châtelard

Prénom: _____

Adresse: Route de Sorens 8

NPA / localité: 1689 / Le Châtelard

Tél.: 026/ 652.45.06

E-mail: admin@le-chatelard.ch

N° TVA: _____

Personne de contact:

Nom: Fattebert

Prénom: David

Tél. [REDACTED]

Autre mandataire

Raison sociale / nom: ennova SA Personne de contact:
Prénom: _____ Nom: Favre De Thierrens
Adresse: Route de chantemerle 1 Prénom: Guillaume
NPA / localité: 1763 / Granges-paccot Tél.: [REDACTED]
Tél.: [REDACTED]
E-mail: guillaume.favredt@ennova.ch
N° TVA: CHE-248.563.395

- Veuillez adresser les prochaines correspondances et factures au propriétaire foncier.
 Veuillez adresser les prochaines correspondances et factures au mandataire.
 Je souhaite que toute la correspondance me soit envoyée par e-mail à l'adresse suivante: guillaume.favredt@ennova.ch

Remarques: _____

Informations importantes

Ce document doit impérativement être accompagné du **formulaire 1.18f de l'AES** afin que votre demande puisse être considérée.

La signature du propriétaire est obligatoire. De par sa signature apposée ci-dessous, le propriétaire foncier reconnaît que le présent document vaut reconnaissance de dette au sens de l'art. 82 LP.

* En présence d'un mandataire, les signatures du propriétaire foncier et du mandataire, apposées ci-dessous, sont réputées valoir procuration pour le traitement du dossier.

Pour chaque site de production d'une puissance supérieure à 30 kVA, un montant minimum de CHF 760.- HT sera perçu par demande de raccordement. Groupe E se réserve également le droit de facturer les frais effectifs pour des installations de production d'une puissance ≤ 30 kVA en cas de demande complexe. Les demandes de raccordement au niveau HT feront l'objet d'un devis spécifique.

Document à renvoyer dûment complété et signé à:
Groupe E SA, direction distribution énergie, route de Morat 135, 1763 Granges-Paccot,
ou par e-mail à l'adresse: producteurIPD@groupe-e.ch

Date: le 18.04.2016

Signature du propriétaire foncier: _____ Signature du mandataire: _____




Autre mandataire

Raison sociale / nom: ennova SA

Personne de contact:

Prénom: _____

Nom: Favre De Thierrens

Adresse: Route de chantemerle 1

Prénom: Guillaume

NPA / localité: 1763 / Granges-paccot

Tél. [REDACTED]

Tél. [REDACTED]

E-mail: guillaume.favredt@ennova.ch

N° TVA: CHE-248.563.395

- Veuillez adresser les prochaines correspondances et factures au propriétaire foncier.
- Veuillez adresser les prochaines correspondances et factures au mandataire.
- Je souhaite que toute la correspondance me soit envoyée par e-mail à l'adresse suivante: guillaume.favredt@ennova.ch

Remarques: _____

Informations importantes

Ce document doit impérativement être accompagné du **formulaire 1.18f de l'AES** afin que votre demande puisse être considérée.

La signature du propriétaire est obligatoire. De par sa signature apposée ci-dessous, le propriétaire foncier reconnaît que le présent document vaut reconnaissance de dette au sens de l'art. 82 LP.

* En présence d'un mandataire, les signatures du propriétaire foncier et du mandataire, apposées ci-dessous, sont réputées valoir procuration pour le traitement du dossier.

Pour chaque site de production d'une puissance supérieure à 30 kVA, un montant minimum de CHF 760.- HT sera perçu par demande de raccordement. Groupe E se réserve également le droit de facturer les frais effectifs pour des installations de production d'une puissance ≤ 30 kVA en cas de demande complexe. Les demandes de raccordement au niveau HT feront l'objet d'un devis spécifique.

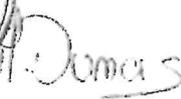
Document à renvoyer dûment complété et signé à:
Groupe E SA, direction distribution énergie, route de Morat 135, 1763 Granges-Paccot,
ou par e-mail à l'adresse: producteurIPD@groupe-e.ch

Date: 29.10.2015

Signature du propriétaire foncier: _____

Signature du mandataire: _____





DEMANDE DE RACCORDEMENT POUR INSTALLATION DE PRODUCTION DÉCENTRALISÉE (IPD)

Situation

Commune: Le Châtelard

Raccordement existant le plus proche
(un seul champ complété suffit):

Parcelle n°: 1535

N° de client: _____

Adresse de l'installation: Les Esserts

N° de facture: _____

N° de compteur: _____

Installation IPD

Puissance (kVA): 3300

Nombre de phases: 3

Agent énergétique:

Hydraulique

Eolien

Biomasse

Solaire

Gaz naturel

Date de mise en service souhaitée: 2018

Extension prévue: Aucune Oui, puissance: 19800 kVA

Année de mise en service: 2022

D'autres productions sont-elles envisagées sur les parcelles voisines?

Oui, puissance: 19800 kW

Non

Ne sait pas

Propriétaire foncier*

Raison sociale / nom: Commune de Le Châtelard

Personne de contact:

Prénom: _____

Nom: Fattebert

Adresse: Route de Sorens 8

Prénom: David

NPA / localité: 1689 / Le Châtelard

Tél. [REDACTED]

Tél.: 026/ 652.45.06

E-mail: admin@le-chatelard.ch

N° TVA: _____

Autre mandataire

Raison sociale / nom: ennova SA

Personne de contact:

Prénom: _____

Nom: Favre De Thierrens

Adresse: Route de chantemerle 1

Prénom: Guillaume

NPA / localité: 1763 / Granges-paccot

Tél. [REDACTED]

Tél. [REDACTED]

E-mail: guillaume.favredt@ennova.ch

N° TVA: CHE-248.563.395

- Veuillez adresser les prochaines correspondances et factures au propriétaire foncier.
- Veuillez adresser les prochaines correspondances et factures au mandataire.
- Je souhaite que toute la correspondance me soit envoyée par e-mail à l'adresse suivante: guillaume.favredt@ennova.ch

Remarques: _____

Informations importantes

Ce document doit impérativement être accompagné du **formulaire 1.18f de l'AES** afin que votre demande puisse être considérée.

La signature du propriétaire est obligatoire. De par sa signature apposée ci-dessous, le propriétaire foncier reconnaît que le présent document vaut reconnaissance de dette au sens de l'art. 82 LP.

* En présence d'un mandataire, les signatures du propriétaire foncier et du mandataire, apposées ci-dessous, sont réputées valoir procuration pour le traitement du dossier.

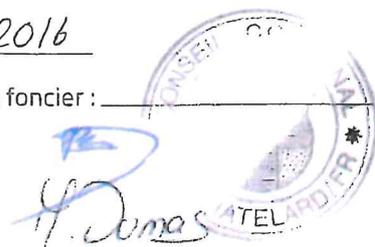
Pour chaque site de production d'une puissance supérieure à 30 kVA, un montant minimum de CHF 750.- HT sera perçu par demande de raccordement. Groupe E se réserve également le droit de facturer les frais effectifs pour des installations de production d'une puissance ≤ 30 kVA en cas de demande complexe. Les demandes de raccordement au niveau HT feront l'objet d'un devis spécifique.

Document à renvoyer dûment complété et signé à:
Groupe E SA, direction distribution énergie, route de Morat 135, 1763 Granges-Paccot,
ou par e-mail à l'adresse: producteurIPD@groupe-e.ch

Date: le 18.04.2016

Signature du propriétaire foncier: _____

Signature du mandataire: _____



DEMANDE DE RACCORDEMENT POUR INSTALLATION DE PRODUCTION DÉCENTRALISÉE (IPD)

Situation

Commune: Le Châtelard

Parcelle n°: 1520

Adresse de l'installation: Les Esserts

Raccordement existant le plus proche
(un seul champ complété suffit):

N° de client: _____

N° de facture: _____

N° de compteur: _____

Installation IPD

Puissance (kVA): 3300

Nombre de phases: 3

Agent énergétique:

Hydraulique

Eolien

Biomasse

Solaire

Gaz naturel

Date de mise en service souhaitée: 2018

Extension prévue: Aucune Oui, puissance: 19800 kVA

Année de mise en service: 2022

D'autres productions sont-elles envisagées sur les parcelles voisines?

Oui, puissance: 19800 kW

Non

Ne sait pas

Propriétaire foncier*

Raison sociale / nom: Commune de Le Châtelard

Prénom: _____

Adresse: Route de Sorens 8

NPA / localité: 1689 / Le Châtelard

Tél.: 026/ 652.45.06

E-mail: admin@le-chatelard.ch

N° TVA: _____

Personne de contact:

Nom: Fattebert

Prénom: David

Tél.: [REDACTED]

Protocole d'accord

entre

Groupe E Greenwatt SA, sise Route de Chantemerle 1, 1763 Granges-Paccot, dûment représentée
aux fins des présentes [REDACTED]

(ci-après « **Greenwatt** »)

et

Services industriels de Genève, établissement de droit public genevois sis au Chemin du Château-
Bloch 2, 1219 Le Lignon, dûment représentés aux fins des présentes [REDACTED]

(ci-après « **SIG** »)

Individuellement ci-après une « **Partie** », ensemble les « **Parties** »

Préambule

SIG est un établissement autonome de droit public genevois actif notamment dans le développement des énergies renouvelables.

Greenwatt est une société ayant notamment pour buts l'étude, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergies issues de sources renouvelables.

Le projet éolien du Massif du Mont-Gibloux (ci-après le « **Projet Mont-Gibloux** ») est un projet de parc éolien sis dans le canton de Fribourg dont le site est intégré dans le plan directeur cantonal éolien fribourgeois.

Le projet éolien de la Côte de Glaney (ci-après le « **Projet Côte de Glaney** ») est également un projet de parc éolien sis dans le canton de Fribourg et intégré dans le plan directeur cantonal éolien fribourgeois.

Ensemble, les Projets Mont-Gibloux et Côtes de Glaney sont définis comme les « **Projets** » dans le cadre du présent protocole d'accord. Les Projets sont actuellement développés par Greenwatt.

SIG est au bénéfice de treize (13) décisions RPC (rétribution à prix coûtant au sens des LEné/OEné) positives (ci-après, en tout ou en partie(s), les « **Décisions RPC** ») relatives à un projet de parc éolien sur la commune de Semsales (canton de Fribourg). Ce site ne faisant plus partie de la planification cantonale depuis 2018, les Décisions RPC positives dont il bénéficie seront échues, en l'état au 30 septembre 2020 sans qu'elles ne puissent être renouvelées. Ainsi, si ces Décisions RPC ne sont pas transférées sur d'autres sites éoliens suisses avant le 30 septembre 2020, elles seront radiées.

Pour le Projet Mont-Giboux, Greenwatt est au bénéfice de 8 annonces RPC en liste d'attente. Elle est par ailleurs au bénéfice de 6 annonces RPC en liste d'attente pour le Projet Côte de Glaney. Greenwatt a prévu de créer une société d'exploitation (ci-après la « **SPV** ») pour chacun des Projets.

SIG souhaite collaborer avec Greenwatt sur les Projets.

A cette fin, les Parties concluent l'accord suivant :

1. Objet

1.1. Le présent protocole d'accord (ci-après le « **Protocole d'Accord** ») a pour objet de définir les conditions du transfert par SIG à Greenwatt des Décisions RPC aux fins de permettre à Greenwatt de mener à bien les Projets et à SIG d'y participer.

1.2. Dès lors, les Parties conviennent, par le présent Protocole d'Accord, de réaliser les actions suivantes avant le 15 septembre 2020 :

- (1) SIG s'engage à :
- transférer sept (7) Décisions RPC du site de Semsales au Projet Mont-Gibloux et transmettre la titularité de ces 7 Décisions RPC à Greenwatt, selon les dispositions légales applicables; et
 - transférer six (6) Décisions RPC du site de Semsales au Projet Côte de Glaney et transmettre la titularité de ces six (6) Décisions RPC à Greenwatt, selon les dispositions légales applicables.
- (2) Greenwatt s'engage à :
- transmettre à SIG tous les documents dont elle dispose et qui seraient utiles au transfert des Décisions RPC et à leur changement de titularité ; et
 - effectuer auprès de l'OFEN, Pronovo et/ou toute autre autorité compétente les notifications d'avancement des parcs, en intégrant les Décisions RPC (intitulées potentiellement « garanties de principe » après transfert), après en être devenue titulaire, conformément aux dispositions légales applicables.
- 1.3. En cas d'obtention du permis de construire les Projets, SIG recevra, à son choix exclusif et sous réserve de son accord écrit quant aux conditions de ceux-ci, le droit d'entrer au capital-actions des SPV ou, alternativement, le droit de demander un paiement (ci-après les « **Droits d'Options** »).
- 1.4. Les conditions des Droits d'Options de SIG seront détaillées dans des contrats spécifiques (un pour chaque Projet) à signer par SIG et Greenwatt avant le 30 juin 2021 ou à une date ultérieure qui serait convenue entre les Parties.

2. Conditions de transfert des Décisions RPC de SIG à Greenwatt et Obligations d'annonce de Greenwatt

- 2.1. SIG annonce à l'Office fédéral de l'Energie (ci-après, l'« **OFEN** ») le transfert des Décisions RPC sur les Projets, conformément aux dispositions légales applicables, dans un délai de cinq (5) jours ouvrables dès la signature du présent Protocole d'Accord par les Parties.
- 2.2. SIG demande à Pronovo le changement de titulaire/bénéficiaire des Décisions RPC afin que Greenwatt devienne titulaire/bénéficiaire des décisions, conformément aux dispositions légales applicables, dans un délai de cinq (5) jours ouvrables dès la signature du présent Protocole d'Accord par les Parties.
- 2.3. Le transfert effectif de propriété des Décisions RPC par SIG à Greenwatt pour chaque Projet a lieu sous réserve des conditions cumulatives suivantes :
- (1) validation de ce transfert par le Conseil d'administration de SIG ;
 - (2) validation de ce transfert par l'OFEN ;
 - (3) validation du changement de bénéficiaire des Décisions RPC par Pronovo ; et
 - (4) signature par SIG et Greenwatt d'un contrat relatif aux Droits d'Options de SIG avant le 30 juin 2021.

Ainsi, en cas de décision négative du Conseil d'administration de SIG, de décision négative de l'OFEN ou de Pronovo quant au transfert des Décisions RPC ou au changement de titulaire pour l'un ou l'autre Projet ou en cas d'absence de signature du contrat relatif aux Droits d'Options, le transfert de propriété des Décisions RPC n'aura pas lieu. Par conséquent et si nécessaire, Greenwatt s'engage à rétrocéder immédiatement et de manière inconditionnelle les Décisions RPC concernées à SIG, en demandant un changement de titulaire/bénéficiaire desdites Décisions RPC dans un délai de 5 jours ouvrables dès la communication de SIG. Les Décisions RPC prévues pour chacun des Projets sont traitées de manière indépendante (par exemple : si l'OFEN délivre une décision de transfert positive pour le Projet Mont-Gibloux et négative pour le Projet Côte de Glaney, seules les Décisions RPC prévues pour ce dernier Projet seront rétrocédées). Aucun dédommagement ne peut être demandé à SIG.

- 2.4. Greenwatt s'engage à effectuer les notifications d'avancement des parcs auprès de l'OFEN dans les délais nécessaires au maintien des Décisions RPC, conformément au droit applicable.

- 2.5. Greenwatt devra immédiatement transmettre à SIG toute décision, courrier ou autre communication de l'OFEN ou Pronovo ou d'autres autorités en lien avec l'objet du présent Protocole d'Accord.
- 2.6. SIG ou Greenwatt n'endosse aucune responsabilité quant au délai de traitement des demandes par l'OFEN et Pronovo ou à leurs décisions.

3. Garanties au bénéfice de SIG

- 3.1. Greenwatt doit faire en sorte de garantir à SIG les droits qui lui sont attribués par le présent Protocole d'Accord, en particulier selon les dispositions ci-dessous.
- 3.2. Si Greenwatt veut transférer les Décisions RPC sur un autre parc, à la SPV ou à un tiers, l'accord préalable écrit de SIG est nécessaire. Dans tous les cas, SIG devra rester au bénéfice des mêmes droits que ceux prévus par le présent Protocole d'Accord.
- 3.3. Greenwatt doit rétrocéder gratuitement les Décisions RPC à SIG si elle interrompt le développement du Projet, volontairement ou en raison de contraintes extérieures, décide de ne pas utiliser les Décisions RPC, ou en cas de faillite.
- 3.4. Si une telle rétrocession à SIG n'est plus possible, notamment en cas de changement de la réglementation, Greenwatt s'engage à verser à SIG une juste compensation.
- 3.5. Si elle exerce son droit d'entrer au capital-actions des SPV conformément à l'article 1.3, SIG devra bénéficier au minimum des droits prévus en annexe du présent Protocole d'Accord.
- 3.6. Si les Décisions RPC sont cédées par Greenwatt à la SPV (en respect du présent article) et que Greenwatt entend se défaire de tout ou partie de sa participation dans la SPV, SIG sera au bénéfice d'un droit de préemption, qui sera à exercer selon les conditions (statutaires ou autres) applicables à la SPV, sur ces parts de la SPV.

4. Confidentialité

- 4.1. Les Parties considèrent le présent Protocole d'Accord ainsi que son contenu et son objet comme étant strictement confidentiels. Elles ne divulgueront et ne laisseront pas divulguer tout ou partie des informations contenues dans la présent Protocole d'Accord, sous réserve des communications nécessaires à ennova SA. Les Parties s'engagent à faire respecter la même obligation de confidentialité à leurs employés, auxiliaires et mandataires.
- 4.2. Nonobstant ce qui précède, le présent Protocole d'Accord et/ou tout ou partie de son contenu pourront être divulgués dans les cas et limites ci-dessous :
 - i. communication requise par la loi ou par toute autorité compétente ;
 - ii. communication nécessaire dans le cadre d'une procédure judiciaire ou arbitrale entre les Parties ou aux réviseurs ; si des informations confidentielles doivent être remises par une Partie à des autorités ou des tribunaux, il doit être mentionné qu'il s'agit de secrets d'affaires ;
 - iii. communication dans le cadre de la révision et de la publication des comptes et états financiers des Parties.
- 4.3. Dans tous les cas de figure, la Partie qui entend ou doit procéder à une divulgation conformément à l'article 4.2 en informera préalablement l'autre Partie.

5. Nature du Protocole d'Accord

- 5.1 Le présent Protocole d'Accord ne constitue pas un groupement, partenariat ou toute autre forme de société entre les Parties. En particulier, elle ne crée aucune responsabilité solidaire entre les Parties.

6. Durée

- 6.1 Le présent Protocole d'Accord entre en vigueur dès sa signature par les Parties. Il prend fin dans les cas et conditions suivants :

- en cas de refus du Conseil d'administration de SIG de valider le transfert de toutes les Décisions RPC à Greenwatt, dès que la rétrocession des Décisions RPC à SIG a été réalisée ; ou
- en cas de refus de l'OFEN ou de Pronovo quant au transfert de toutes les Décisions RPC à Greenwatt, dès que la rétrocession des Décisions RPC à SIG a été réalisée ; ou
- en cas d'absence de signature entre SIG et Greenwatt des contrats relatifs aux Droits d'Options, conformément à l'article 1.4, dès que la rétrocession des Décisions RPC à SIG a été réalisée.

7. Droit applicable et for

7.1. Le présent Protocole d'Accord est soumis au droit interne suisse. Pour tout litige relatif au Protocole d'Accord, les tribunaux ordinaires du canton de Genève sont exclusivement compétents, sous réserve des recours au Tribunal fédéral.

* * *

Ainsi fait à Genève en deux exemplaires originaux.

Pour les **Services Industriels de Genève**

Lieu et Date : Genève / 18.9.2020

Pour **Groupe E Greenwatt SA**

Lieu et Date : Granges-Farrot, le 01.09.2020

Annexe : Liste des droits au bénéfice de SIG en cas d'exercice de son droit d'entrer au capital-actions des SPV.

ANNEXE – Protocole d'accord SIG - Greenwatt

Liste des droits au bénéfice de SIG en cas d'exercice de son Droit d'Option

En cas d'exercice par SIG de son Option d'achat selon les articles 1.3 et 3.5 du Protocole d'accord, Greenwatt s'engage à conclure avec SIG une convention d'actionnaires relative à la SPV comprenant au minimum les droits suivants en faveur de SIG et à faire en sorte que les organes compétents de la SPV prennent les décisions nécessaires à la mise en œuvre de ces principes :

A. Assemblée générale

Décisions de l'Assemblée générale nécessitant l'accord de SIG :

- Décisions selon l'article 704 CO ;
- Fusion, scission, transformation ou toute autre restructuration de la SPV qui pourrait avoir un impact sur la valeur des actions de SIG ;
- Vente de la totalité ou d'une part substantielle des actifs de la SPV (en particulier : droits et études relatifs au Parc).

B. Conseil d'administration

a. Composition du Conseil d'administration

- SIG a le droit de désigner un ou plusieurs membre(s) du Conseil d'administration, de manière à bénéficier d'une représentation au Conseil d'administration au moins proportionnelle à sa participation au capital-actions ; dans tous les cas, SIG a droit au minimum à un membre du Conseil d'administration.

b. Décisions du Conseil d'administration nécessitant l'accord du/des membre(s) désigné(s) par SIG

- Financier :
 - Investissements supérieurs ou égaux à CHF 1'000'000.-- ;
 - Demande de RPC ou sortie d'une ou plusieurs éolienne(s) de la RPC.
- Contrats :
 - Conclusion de tout contrat avec un proche ou une partie liée (notamment : avec un actionnaire de la SPV ou un proche de celui-ci) ;
 - Conclusion de tout contrat de vente concernant la part de SIG à l'énergie électrique produite par le Parc (la part de SIG à l'énergie électrique produite par le Parc correspondant à sa part au capital-actions de la SPV ; p.ex., si SIG est propriétaire de 20% du capital-actions de la SPV, elle a droit à 20% de l'énergie électrique produite par le Parc).
- Divers : Toute décision stratégique et/ou toute décision pouvant avoir un impact sensible sur le retour sur investissement de SIG (notamment, mais de manière non-exhaustive : *repowering* avant la fin de durée de vie des éoliennes, arrêt anticipé du Parc, démantèlement anticipé d'éoliennes, etc.) y compris la décision de réaliser ou non le Parc.

C. Autres droits

- SIG doit bénéficier d'un droit de préemption en cas de vente d'actions de la SPV ;
- Chaque Partie s'engage à ne pas mettre en gage, nantir ou d'une quelconque autre manière créer une sûreté sur tout ou partie de ses actions, sauf accord préalable écrit de l'autre Partie ;
- SIG doit bénéficier d'un droit d'information complet sur la SPV, qui devra porter sur l'ensemble des affaires et contrats de la SPV, ainsi que sur tous les documents s'y rattachant ;
- La convention d'actionnaires sera soumise à une obligation de confidentialité ;
- La convention d'actionnaires sera soumise au droit interne suisse et le for en cas de litige fixé d'entente entre les Parties et, faute d'accord entre elles à ce sujet, au siège de la SPV en Suisse.

CONTRAT DE DROIT D'OPTIONS

entre

Services industriels de Genève, établissement de droit public genevois sis au 2, chemin du Château-Bloch, 1219 Le Lignon, dûment représentés [REDACTED]

(ci-après, « SIG »)

et

Groupe E Greenwatt SA, sise Route de Chantemerle 1, 1763 Granges-Paccot, dûment représentée aux fins des présentes [REDACTED]

(ci-après, « Greenwatt »)

individuellement une Partie et collectivement les Parties

* * *

Préambule

- a. SIG est un établissement autonome de droit public genevois, qui a notamment pour activités de fournir l'eau, le gaz, l'électricité et l'énergie thermique, de valoriser les déchets, de traiter les eaux usées et de mettre à disposition un réseau de fibres optiques dans le canton de Genève.
- b. Greenwatt est une société ayant notamment pour buts l'étude, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergies issues de sources renouvelables.
- c. Le parc éolien du Massif du Gibloux (ci-après, le « Parc ») est un projet de parc éolien sis dans le canton de Fribourg et intégré dans le plan directeur cantonal éolien fribourgeois.
- d. Greenwatt possède huit annonces en liste d'attente localisées dans le périmètre du Parc et a prévu de créer une société d'exploitation dont elle serait actionnaire unique (ci-après, la « SPV ») pour celui-ci.
- e. SIG était quant à elle au bénéfice de sept (7) décisions RPC (rétribution à prix coûtant au sens des LENE/OENE) positives (ci-après, les « Décisions RPC » également appelées « Décisions de principe » ci-après) localisées sur l'ancien site de Semsales qui ne fait plus partie de la planification cantonale.
- f. Un protocole d'accord (ci-après, le « PDA ») a été signé le 8 septembre 2020 par les Parties afin de transférer les sept (7) Décisions RPC de SIG à Greenwatt. Les sept Décisions RPC

ont été transférées de SIG à Greenwatt avec effet au mois de septembre 2020. Cela a été confirmé par un courrier de Pronovo AG à SIG du 22 septembre 2020.

- g. Par courrier daté du 12 novembre 2020, l'OFEN a confirmé à SIG le transfert des 7 Décisions RPC du site de Semsales à celui du Massif du Gbloux.
- h. En contrepartie du transfert des Décisions RPC et en cas d'obtention du permis de construire le Parc, le PDA prévoit que SIG aura, à son choix, le droit d'entrer au capital-actions de la SPV, ou, alternativement, le droit de demander un paiement (ci-après, les « **Droits d'Options** »). A ce titre, l'article 1.4 du PDA prévoit que les conditions des Droits d'Options de SIG seront détaillées dans un contrat spécifique à signer par les Parties avant le 30 juin 2021.
- i. Dans ce contexte, les Parties conviennent des conditions d'exercice des Droits Options, aux termes et conditions suivants :

Article 1 – Objet du Contrat

- 1.1 Le présent contrat (ci-après, le « **Contrat** ») a pour objet la définition détaillée des Droits d'Options au bénéfice de SIG, à savoir :
 - i. le droit de SIG d'acquérir des actions de la SPV (ci-après, l' « **Option d'achat** ») ; ou
 - ii. le droit de SIG de demander le paiement des Décisions RPC, intitulées ci-après « **Décisions de principe** ».

Article 2 – Décisions de principe

- 2.1 Greenwatt devra immédiatement transmettre à SIG toute décision, courrier ou autre communication de l'OFEN, Pronovo ou d'autres autorités en lien avec l'objet du présent Contrat.
- 2.2 SIG n'endosse aucune responsabilité quant au délai de traitement des demandes par l'OFEN ou Pronovo ou à leurs décisions.
- 2.3 Greenwatt s'engage à faire tout le nécessaire afin de prolonger, le moment venu, la validité des Décisions de principe, afin que celle-ci soient maintenues, et ce, conformément au droit applicable. A cet effet, SIG attirera, en temps utile, l'attention de Greenwatt sur les délais impératifs concernant la validité des Décisions de principe.

Article 3 – Annonces et analyses à l'obtention des permis de construire du Parc

- 3.1 Dès que les permis de construire sont obtenus pour le Parc (étant entendu que ces permis de construire devront comprendre tous les permis et autorisations nécessaires à la construction et à l'exploitation du Parc, notamment de l'ESTI, etc. ; ci-après, les « **Permis de Construire** »), Greenwatt a l'obligation de l'annoncer à SIG par courrier recommandé

dans un délai de cinq jours ouvrables (ci-après, l' « Avis de Permis »). L'Avis de Permis devra comprendre les annexes suivantes (en formes papier et électronique) :

- i. copie de tous les Permis de Construire ;
 - ii. dossier complet de demande de permis, tel que déposé auprès des autorités compétentes.
- 3.2 Dès communication de l'Avis de Permis, Greenwatt devra mettre à la disposition de SIG (sous formes papier et électronique) l'intégralité de la documentation relative au Parc à jour, en particulier la documentation technique (études, lay-out, etc.), financière (business plan, etc.), administrative (décisions relatives au Parc, notamment les décisions de l'OFEN/Pronovo relatives à la RPC) et juridique (conventions signées avec les propriétaires fonciers ou avec d'autres parties prenantes, contrats de maintenance et d'exploitation, jugements, accords trouvés avec les parties prenantes, notamment concernant l'avifaune, les radars, les faisceaux hertziens, etc.). Greenwatt devra attester du caractère exhaustif de la documentation fournie. Sur cette base, SIG sera autorisée à effectuer une due diligence, afin de déterminer si elle entend exercer un de ses droits selon le présent Contrat. Dans le cadre de ce processus, SIG sera autorisée à demander toute information / document complémentaire qu'elle considère manquer dans la documentation fournie, ainsi qu'à avoir des entretiens avec tout personnel (y compris le management) et les auxiliaires / mandataires de Greenwatt et/ou de la SPV impliqués sur le projet du Parc, afin d'obtenir tout complément d'information et/ou explications qu'elle considère nécessaire à son analyse.
- 3.3 Dès que les Permis de Construire obtenus pour le Parc sont entrés en force (absence de recours dans le délai légal ou recours écartés par un jugement entré en force), Greenwatt a l'obligation de l'annoncer à SIG par courrier recommandé dans un délai de cinq jours ouvrables (ci-après, l' « Avis de Permis en Force »), avec une copie (en formes papier et électronique) de tous les Permis de Construire en force, ainsi que de tout document ou information nouveau par rapport à la documentation fournie selon l'article 3.2 (notamment : décision ou jugement sur recours, etc.).
- 3.4 Dès réception de l'Avis de Permis En Force selon l'article 3.3, SIG dispose d'un délai de 120 jours (ci-après, le « Délai d'Exercice ») pour finaliser la due diligence visée à l'article 3.2 et indiquer à Greenwatt, par courrier recommandé, si elle exerce :
- i. son Option d'achat selon l'article 5 ; ou
 - ii. son droit au paiement des Décisions de principe selon l'article 6.
- 3.5 Si SIG ne communique pas sa détermination écrite avant l'échéance du Délai d'Exercice, elle sera réputée exercer son droit au paiement des Décisions de principe selon l'article 6 et avoir renoncé à exercer son Option d'achat.

Article 4 – Principes financiers

- 4.1 En cas d'exercice par SIG de son Option d'achat, les coûts de développement (à savoir de toutes les études, analyses, conventions, demandes, etc. nécessaires à obtenir les permis de construire du Parc ; ci-après, les « Coûts de Développement ») sont évalués à un

montant maximum de [REDACTED] autorisés lors de la signature du présent Contrat. Si les coûts réels de développement du Parc, arrêtés lors de l'entrée en force des Permis de Construire le Parc, sont inférieurs à [REDACTED] les coûts réels seront appliqués pour calculer le prix à payer par SIG à Greenwatt. Dans le cas où les coûts réels seraient supérieurs à [REDACTED] le prix à payer par SIG sera calculé sur la base de Coûts de Développement arrêtés à hauteur de [REDACTED] autorisés (forfait). A ce titre, Greenwatt a l'obligation de transmettre à SIG tous les documents et les informations nécessaires pour établir les Coûts de Développement réels.

- 4.2 Les Coûts de Développement pris en compte pour l'exercice de son option par SIG selon le présent Contrat sont indiqués hors taxes (HT) et seront indexés au jour de l'exercice du droit en question, sur la base de l'évolution de l'indice genevois des prix à la consommation (base décembre 2015 = 100 points).
- 4.3 Cas échéant, une fois SIG entrée au capital-actions de la SPV, les coûts d'investissement en fonds propres relatifs au Parc seront supportés par tous les actionnaires de la SPV proportionnellement à leur participation au capital-actions.

Article 5 – Option d'achat de SIG en cas d'obtention des Permis de Construire pour le Parc

(Délai prolongable en fonction de l'évolution du dossier)

- 5.1 Greenwatt s'engage à créer la SPV dans un délai de 7 ans à compter de la signature du présent Contrat, la SPV devant être créée au moment de l'entrée en force des Permis de construire. Lors de la création de la SPV, Greenwatt devra prendre toutes les mesures nécessaires ou faire en sorte que la SPV et/ou tout tiers impliqué prenne les mesures nécessaires afin que les droits d'actionnaire de SIG soient respectés. Greenwatt a par ailleurs l'obligation de transférer toutes les Décisions de principe à la SPV dès la création de celle-ci.

La SPV doit rétrocéder gratuitement à SIG les éventuelles Décisions de principe qui ne seraient pas utilisées dans le cadre du développement du Parc. Si cette rétrocession n'est pas possible ou n'est pas dûment effectuée par la SPV, cette dernière versera à SIG une juste compensation pour les décisions en question. Greenwatt se porte fort de la rétrocession ou de la juste compensation par la SPV à SIG des Décisions de principe non utilisées.

- 5.2 L'obtention et l'entrée en force des Permis de Construire pour le Parc, fait naître au bénéfice de SIG une Option d'achat (droit d'emption) sur une part (de minimum 15% et maximum 1/3 (un tiers)) du capital-actions de la SPV, dans les conditions prévues au présent article 5.
- 5.3 Si SIG exerce son Option d'achat avant l'échéance du Délai d'Exercice conformément aux modalités prévues à l'article 3, elle peut, à son libre choix, acquérir auprès de Greenwatt, unique actionnaire de la SPV, une part correspondant à minimum 15% et au maximum à 1/3 (un tiers) du capital-actions de la SPV, en payant les actions selon la valorisation retenue à l'article 4.1 (à savoir SIG paie à Greenwatt au maximum [REDACTED] autorisés, indexés conformément à l'article 4.2 au moment de l'exercice de l'Option d'achat, pour chaque pourcent acquis ; p.ex., pour acquérir 20% du capital-actions de la SPV, partant de

l'hypothèse que le Parc obtient 28 MW autorisés, SIG devrait payer au maximum (28x20%) [redacted] = [redacted] [hors indexation] à Greenwatt).

Dans le cas où Greenwatt souhaiterait créer la SPV avec d'autres partenaires actionnaires (par exemple une ou plusieurs commune(s)) de la SPV, la participation totale de tous les autres partenaires est limitée à 10% du capital-actions de la SPV.

Dans le cas où Greenwatt aurait créé la SPV avec d'autres partenaires actionnaires de la SPV, SIG peut, à son libre choix, acquérir une part correspondant à [redacted] de la part détenue par Greenwatt au capital-actions de la SPV, étant précisé que la part soumise à l'Option d'achat de SIG devra correspondre à minimum 15% du capital-actions de la SPV (à savoir, Greenwatt devra céder à SIG au moins 15% du capital-actions de la SPV, même si cela représente plus des [redacted] de la part de Greenwatt). Dans le cas où Greenwatt détient moins de 15% du capital-actions de la SPV, elle devra payer à SIG l'équivalent de la part manquante valorisée selon le principe retenu à l'article 4.1 (à savoir, p.ex. si Greenwatt détient 12% du capital-actions de la SPV, elle cédera ces 12% en appliquant les règles de calcul ci-avant et payera en sus à SIG – en partant de l'hypothèse que le Parc obtient 28 MW autorisés – (28x3%) x [redacted] [hors indexation]).

SIG devra indiquer dans son courrier à Greenwatt pour quel pourcentage du capital-actions de la SPV (au minimum 15% et au maximum 1/3 (un tiers) des actions) elle exerce son Option d'achat et mentionner quel montant elle doit payer à Greenwatt. Greenwatt doit valider ce montant dans les 15 jours ouvrables dès la réception du courrier ou, en cas de divergence avec le montant mentionné par SIG, communiquer le montant qu'elle considère correct dans le même délai et se mettre immédiatement en contact avec SIG pour arrêter un montant commun, qui sera alors confirmé par écrit par les Parties.

- 5.4 Greenwatt devra transférer la propriété des actions dues à SIG conformément à l'exercice de son Option d'achat (et prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet, directement et/ou au sein de la SPV) dans les délais et modalités prévus par le contrat de vente d'actions signé entre les Parties selon le modèle en Annexe 1. La totalité des actifs relatifs au Parc, tels que visés à l'article 3.2, devra être propriété / au bénéfice de la SPV préalablement au transfert de la propriété des actions à SIG. Greenwatt devra prendre toutes les mesures nécessaires afin de transférer ces actifs à la SPV, si certains devaient encore être propriété / au bénéfice de Greenwatt ou de tiers. Si elle exerce son Option d'achat, SIG devra bénéficier au minimum des droits prévus en Annexe 2. Greenwatt devra prendre toutes les mesures nécessaires ou faire en sorte que la SPV et/ou tout tiers impliqué prenne les mesures nécessaires pour que SIG puisse bénéficier de ces droits, notamment en concluant avec SIG une convention d'actionnaires écrite formalisant les droits prévus en Annexe 2 et en s'assurant que les organes compétents de la SPV prennent les décisions adéquates.

Dans le cas où une ou plusieurs commune(s) fribourgeoises directement concernée(s) par le Parc souhaite(nt) entrer au capital-actions de la SPV après l'entrée de SIG, cette/ces commune(s) pourront bénéficier d'une part totale maximale de 10% du capital-actions de la SPV. Ladite/lesdites commune(s) ne pourra/ont entrer au capital-actions de la SPV que dans une période limitée, convenue d'entente entre les Parties (mais au maximum 12 mois), à compter du moment de l'obtention du Permis de construire en force. La part totale du capital-actions de la SPV attribuée à la / aux commune(s) sera déduite au *pro rata* des parts de Greenwatt et de SIG, étant entendu que la part de SIG sera dans tous les cas au

minimum de 15% du capital-actions (la part qui aurait dû être déduite de celle de SIG en-deçà du seuil de 15% sera déduite de la part de Greenwatt). Préalablement à l'entrée d'une/de plusieurs commune(s) au capital-actions de la SPV, les Parties devront se mettre d'accord par écrit quant aux modalités (notamment financières) de cette entrée. La/les commune(s) concernée(s) devra/ont supporter au minimum sa/leur part, au prorata, des Coûts de Développement réels du Parc. La présente disposition sera reprise et détaillée dans la convention d'actionnaire de la SPV.

SIG versera le montant dû pour l'entrée au capital-actions de la SPV simultanément à la remise des actions, conformément aux délais et conditions convenus à teneur du contrat de vente d'actions conclu entre les Parties, selon le modèle en Annexe 1.

Article 6 – Droit de SIG au paiement des Décisions de principe

- 6.1 Au moment de l'entrée en force des Permis de Construire pour le Parc, SIG peut décider, alternativement à l'exercice de son Option d'achat selon l'article 5, de demander le paiement des Décisions de principe à Greenwatt.
- 6.2 Si SIG exerce son droit au paiement des Décisions de principe ou, selon l'article 3.5, si elle ne se prononce pas dans le Délai d'Exercice, Greenwatt devra alors verser à SIG CHF [REDACTED] MW autorisés HT indexés conformément à l'article 4.2 au jour de la date-valeur du paiement (sur le compte bancaire de SIG communiqué par écrit à Greenwatt), dans un délai de 30 jours dès réception du courrier de SIG visé à l'article 3.4 ou, en l'absence de détermination de SIG dans le Délai d'Exercice, dès le terme de ce Délai d'Exercice. Le nombre de MW autorisés est déterminé conformément aux Permis de Construire délivrés. Si les Permis de Construire pour le Parc n'ont pas été délivrés au moment de l'application de la présente disposition, les Parties tiendront compte de l'estimation de puissance autorisée la plus récente effectuée dans le cadre du projet.

Article 7 – Rétrocession des Décisions de principe

- 7.1 Si Greenwatt veut transférer les Décisions de principe sur un autre parc, à la SPV ou à un tiers, l'accord préalable écrit de SIG est nécessaire. Dans tous les cas, SIG devra rester au bénéfice des mêmes droits que ceux prévus par le présent Protocole d'Accord.
- 7.2 Si les Permis de Construire ne sont pas obtenus pour le Parc au terme d'un délai de quinze ans à compter de la signature du présent Contrat, Greenwatt ou la SPV si elle en est devenue propriétaire, devra rétrocéder gratuitement les Décisions de principe à SIG. Si une telle rétrocession à SIG n'est plus possible, notamment en cas de changement de réglementation, et que Greenwatt a la possibilité d'utiliser les Décisions de principe pour un autre parc éolien, celle-ci versera à SIG le montant visé à l'article 6.2. Toutefois, si la rétrocession des Décisions de principe n'est plus possible et qu'elles ne peuvent pas être utilisées sur un autre parc éolien par Greenwatt ou la SPV, ce qui devra être confirmé par un commun accord écrit des Parties, les Décisions de principe seront archivées par les Parties, qui ne pourront en faire aucun usage, sauf accord écrit entre elles, et aucun versement ni compensation ne sera dû entre les Parties.

- 7.3 Greenwatt ou la SPV doit rétrocéder gratuitement les Décisions de principe à SIG si le développement du Projet est interrompu, volontairement ou en raison de contraintes extérieures (notamment en cas de sortie du plan directeur), ce que Greenwatt ou la SPV devra immédiatement communiquer à SIG par courrier recommandé.

Par ailleurs, Greenwatt ou la SPV doit rétrocéder gratuitement les Décisions de principe à SIG avec effet immédiat dans le cas où une action est entreprise en vue de la dissolution, liquidation, faillite ou constat d'insolvabilité de la SPV ou de Greenwatt, et/ou en vue de l'octroi ou l'exécution d'un jugement, séquestre ou autre mesure légale à l'encontre d'une partie significative des biens de la SPV et/ou de Greenwatt.

De même, Greenwatt doit rétrocéder gratuitement les Décisions de principe à SIG si elle décide de ne pas les utiliser.

- 7.4 Si une rétrocession n'est plus possible, Greenwatt s'engage à verser à SIG une juste compensation dont le montant sera discuté entre les Parties.

Article 8 – Garanties relatives aux droits de SIG

- 8.1 Tant que la SPV n'est pas créée, Greenwatt garantit à SIG qu'elle ne proposera ni ne promettra à un tiers une partie au capital-actions de la future SPV qui empêcherait SIG d'exercer son Droit d'Option conformément au présent Contrat. Une fois la SPV créée, Greenwatt garantit à SIG qu'elle ne proposera à la vente, ne cèdera, ne mettra en gage, ne nantira, ne créera une sûreté d'une quelconque autre manière sur tout ou partie des actions ou participations qu'elle détiendra dans la SPV, ou ne prendra aucune mesure pouvant mettre en péril les droits reconnus à SIG dans le présent Contrat, avant l'expiration du Délai d'exercice, respectivement avant l'exercice par SIG de son Droit d'Option. L'article 5.4 est réservé.

- 8.2 En cas de restructuration de Greenwatt qui aurait pour but ou effet d'entraîner une vente indirecte à un tiers de tout ou partie du capital-actions de la SPV (p.ex. en cas de scission de Greenwatt dont une partie, qui détiendrait les actions de la SPV, serait ensuite vendue à un tiers (ci-après, le[s] « Tiers-Acquéreur[s] »)), Greenwatt doit en informer SIG dès que possible par courrier recommandé, indiquant de manière détaillée (a) l'identité et l'adresse du/des Tiers-Acquéreur(s) potentiel(s) (et, le cas échéant, de l'ayant-droit économique de celui-ci), (b) le nombre d'actions de la SPV transférées dans le cadre de l'opération en question, (c) la valorisation des actions de la SPV effectuée dans le cadre de l'opération en question et (d) les autres termes et conditions de la cession (notamment les modalités et le délai de paiement). Le Contrat devant suivre la titularité des actions de la SPV, il sera quant à lui cédé au Tiers-Acquéreur sans modification de ses conditions.

Dans ce cas, SIG est en droit, i) de s'opposer à cette cession pour de justes motifs (p.ex. si la cession pourrait rendre impossible ou trop difficile l'exercice de ses droits selon le présent Contrat, notamment en cas de cession à un Tiers-Acquéreur étranger, si le Tiers-Acquéreur est insolvable ou en difficultés financières, etc.) ou, à son choix, ii) de faire usage de son droit de préemption selon l'article 9, et appliquer l'article 9.4 s'agissant des modalités de valorisation des actions.

SIG doit communiquer par écrit (par courrier recommandé) à Greenwatt dans un délai de 90 jours dès réception du courrier de Greenwatt si elle refuse la cession (son courrier doit alors contenir la motivation du refus) ou si elle fait usage de son droit de préemption, conformément à l'article 9. Si SIG ne transmet pas d'opposition et ne fait pas usage de son droit de préemption, Greenwatt est alors en droit de céder tout ou partie du capital-actions de la SPV à/aux Tiers-Acquéreur(s) concerné(s), à condition qu'elle obtienne l'engagement ferme du/des Tiers-Acquéreur(s) de reprendre les obligations de Greenwatt vis-à-vis de SIG selon le présent Contrat. A cette fin, Greenwatt doit faire signer à/aux Tiers-Acquéreur(s) un document reprenant mot pour mot le présent Contrat, au bénéfice de SIG. Un exemplaire original de ce document sera transmis à SIG par Greenwatt.

- 8.3 Greenwatt s'engage à entreprendre tout ce qui est nécessaire, notamment lors des assemblées générales et à donner les instructions nécessaires à ses représentants au conseil d'administration de la SPV, pour préserver sa qualité et ses droits d'actionnaire de la SPV et pour que la SPV n'effectue aucune aliénation, vente et/ou toute autre disposition de l'intégralité et/ou d'une partie substantielle de ses actifs et/ou de son activité, en particulier tout ce qui est en rapport avec le développement du Parc.
- 8.4 En cas de violation par Greenwatt des dispositions des articles 8.1, 8.2 et 8.3 ci-dessus, SIG est en droit (en plus d'éventuelles réclamations en dédommagement en raison de la violation du Contrat par Greenwatt) de faire usage avec effet immédiat, à son libre choix et dans la mesure possible du point de vue juridique et factuel à ce moment, soit : i) de l'article 6 (paiement des Décisions de principe), soit ii) de l'article 7 (rétrocession des Décisions de principe).
- 8.5 Par ailleurs, SIG est en droit de faire usage avec effet immédiat de l'article 7 (rétrocession des Décisions de principe) dans le cas où une action est entreprise en vue de la dissolution, liquidation, faillite ou constat d'insolvabilité de la SPV et/ou de Greenwatt, et/ou en vue de l'octroi ou l'exécution d'un jugement, séquestre ou autre mesure légale à l'encontre d'une partie significative des biens de la SPV et/ou de Greenwatt.

Article 9 – Droit de préemption

- 9.1 Tant que le Délai d'exercice n'est pas échu, respectivement avant l'exercice par SIG de son Droit d'Option, SIG bénéficie d'un droit de préemption sur l'ensemble des actions de la SPV détenues par Greenwatt, exerçable conformément aux modalités prévues à l'article 8.2 et dans le présent article 9, mais dans les limites de minimum 15% et maximum 1/3 (un tiers) du capital-actions de la SPV. A ce titre, Greenwatt devra prendre toutes les mesures nécessaires et faire en sorte que la SPV et/ou tout tiers impliqué prenne les mesures nécessaires pour que SIG puisse bénéficier de ce droit de préemption.
- 9.2 Dans le cas où SIG renoncerait à exercer son droit de préemption, Greenwatt serait en droit de vendre les actions à/aux Tiers-Acquéreur(s), au prix et selon les autres termes et conditions communiqués, et ce pendant un délai de 12 mois à compter de la réception de la déclaration de non-exercice ou de l'échéance du délai. Si la cession des actions Offertes à/aux Tiers-Acquéreur(s) n'est pas finalisée dans ledit délai, toute cession ou autre disposition de tout ou partie des actions sera à nouveau soumise au droit de préemption.

- 9.3 Si SIG déclare exercer son droit de préemption avant l'échéance du délai de l'article 8.2, sur toute ou partie des actions, elle acquerra lesdites actions au prix et selon les autres termes et conditions promises à/aux Tiers-Acquéreur(s). L'article 5.4 (ainsi que l'Annexe 1) est applicable par analogie. Greenwatt ainsi que la SPV, en tant que de besoin, devront collaborer activement à la finalisation de la cession des actions.
- 9.4 Les Parties précisent que l'exercice du droit de préemption devra avoir lieu conformément aux dispositions contenues dans le présent article 9, au prix convenu avec le(s) Tiers-Acquéreur(s). Toutefois, dans l'hypothèse d'une transaction dans laquelle la contreprestation à recevoir par Greenwatt paraît clairement disproportionnée par rapport à la valeur réelle des actions, SIG pourra déclarer par écrit, dans le délai prévu à l'article 7.2, exercer son droit de préemption sous réserve de la détermination finale du prix selon le présent article 9.4. Dans ce cas, Greenwatt et SIG se rencontreront pour fixer d'un commun accord la valeur réelle des actions. Si aucun accord ne peut être trouvé entre ces Parties dans un délai de 15 jours à compter de la date de réception de la déclaration susmentionnée, les Parties concernées feront procéder à une expertise par un expert indépendant des Parties (ci-après, l'« **Expert Indépendant** »), lequel sera choisi d'un commun accord entre les Parties (ou, à défaut d'accord dans un délai raisonnable, le bureau KPMG à Lausanne), à charge pour cet Expert Indépendant de déterminer dans les meilleurs délais la valeur réelle des Actions Offertes, de manière définitive et obligatoire pour les Parties concernées. Les frais relatifs à l'expertise seront pris en charge par SIG si la valeur réelle des Actions Offertes établie par l'Expert Indépendant a un écart inférieur ou égal à 20% par rapport à la contreprestation à recevoir du tiers par Greenwatt et, sinon, par Greenwatt. En vue de l'établissement de cette expertise, les Parties auront la possibilité de présenter leurs observations (incluant la tenue d'une conférence avec chacune des Parties individuellement) suite à la remise d'un projet d'évaluation et préalablement à l'établissement de l'évaluation finale. La valeur réelle ainsi déterminée sera réputée être le prix pour l'exercice du droit de préemption sur les actions et sera communiquée par écrit par l'Expert Indépendant aux Parties concernées. Dès réception de ce prix par SIG, celle-ci disposera d'un délai de 30 jours pour confirmer par écrit à Greenwatt l'exercice du droit de préemption et les autres dispositions du présent article 9 seront applicables à l'exécution de la transaction.
- 9.5 Lors de la création de la SPV et de l'élaboration des documents contractuels relatifs à celle-ci, Greenwatt est libre de décider de la façon et des modalités dont seront formalisés les droits garantis à SIG conformément au présent Contrat, tant que ces derniers sont respectés et applicables sans réserve dans leur intégralité. A ce titre, si les statuts de la SPV ou une convention entre ses actionnaires prévoient un droit de préemption sur les actions la SPV en faveur de ces derniers, Greenwatt interviendra auprès de ces actionnaires afin que SIG puisse exercer sans réserve son droit de préemption en vertu du présent article 9.

Article 10 – Droit à l'information

- 10.1 Greenwatt informe immédiatement SIG de tout événement pertinent au regard de l'exercice des droits de SIG selon le présent Contrat, notamment de tout événement qui pourrait remettre en question ou rendre plus difficile l'exécution de ses obligations.

- 10.2 Dans un délai de 6 mois après la clôture de chaque exercice annuel de la SPV et dans le respect des dispositions légales applicables, Greenwatt communiquera à SIG (ou fera en sorte que la SPV communique à SIG) le rapport annuel (comprenant en particulier les comptes annuels dûment révisés par l'organe de révision, les données financières et les données techniques, juridiques, etc. relatives au développement du Parc) ainsi que tous les documents en lien avec le développement du Parc.

Article 11 – Confidentialité

- 11.1 Les Parties considèrent le présent Contrat ainsi que son contenu et son objet comme étant strictement confidentiels. Elles ne divulgueront et ne laisseront pas divulguer tout ou partie des informations contenues dans le présent Contrat, sous réserve des communications nécessaires à ennova ou aux actionnaires de la SPV, les éléments financiers (prix et autres conditions) du présent Contrat étant réservés concernant ceux-ci. Les Parties s'engagent à faire respecter la même obligation de confidentialité à leurs employés, auxiliaires et mandataires.
- 11.2 Nonobstant ce qui précède, le présent Contrat et/ou tout ou partie de son contenu pourront être divulgués dans les cas et limites ci-dessous :
- i. communication requise par la loi ou par toute autorité compétente ;
 - ii. communication nécessaire dans le cadre d'une procédure judiciaire ou arbitrale entre les Parties ou aux réviseurs ; si des informations confidentielles doivent être remises par une Partie à des autorités ou des tribunaux, il doit être mentionné qu'il s'agit de secrets d'affaires ;
 - iii. communication dans le cadre de la révision et de la publication des comptes et états financiers des Parties.

Dans tous les cas de figure, la Partie sollicitée pour procéder à une divulgation conformément au présent article 11.2 devra obtenir le consentement préalable de l'autre Partie sans délai avant la divulgation requise. Ce consentement ne pourra être refusé sans un motif légitime.

- 11.3 La confidentialité s'applique également pour toutes les informations qui seraient communiquées au titre de l'article 10 ci-dessus.

Article 12 – Notifications

- 12.1 Sauf indication contraire expresse de la Partie concernée et sous réserve du paragraphe ci-dessous, toute communication, notification, requête ou mise en demeure découlant du présent Contrat ne sera effective que si elle est adressée aux personnes mentionnées ci-dessous par courrier ou email.

Pour SIG

Services industriels de Genève

A l'att. [REDACTED]

Case postale 2777

1211 Genève 2

Portable : [REDACTED]

Email: [REDACTED]

Pour Greenwatt

Groupe E Greenwatt SA

A l'att. de [REDACTED]

Route de Chantemerle 1

1763 Granges-Paccot

Portable: [REDACTED]

Email: [REDACTED]

- 12.2 Tout changement des coordonnées ci-dessus d'une Partie devra être communiqué à l'autre Partie conformément au paragraphe ci-dessus.

Article 13 – Entrée en vigueur et durée

- 13.1 Le présent Contrat entre en vigueur dès sa signature par les Parties
- 13.2 Le présent Contrat reste entièrement en vigueur jusqu'à l'exercice par SIG d'un de ses droits selon les articles 5 à 9 et la complète et parfaite exécution de ces droits.

Article 14 – Divers

- 14.1 Tout communiqué de presse ou autre annonce publique relatif au présent Contrat devra être validé au préalable par écrit par les Parties quant à son principe, puis, le cas échéant, quant à son contenu, sa forme et sa diffusion, étant entendu que, sous cette réserve, Greenwatt sera libre de gérer la communication relative à la SPV et au Parc après la signature du présent Contrat (pour autant qu'elle ne fasse pas mention du présent Contrat et/ou de SIG).
- 14.2 Toute clause du présent Contrat en contradiction partielle ou totale avec le droit impératif suisse sera dissociable et toute nullité, totale ou partielle, d'une telle clause n'affectera pas la validité du reste de la clause en question, ni des autres clauses du présent Contrat. Dans ce cas de figure, le présent Contrat sera adapté d'entente entre les Parties afin de maintenir l'équilibre économique voulu lors de sa signature.
- 14.3 Le Contrat ne pourra être modifié ou amendé, si ce n'est par accord convenu en la forme écrite entre les Parties.
- 14.4 Sous réserve d'une disposition contraire découlant du Contrat, chaque Partie conserve à sa charge les frais, honoraires et commissions encourus au titre des opérations effectuées en

vue de la négociation, signature et de l'exécution du présent Contrat, y compris les frais liés à d'éventuels conseils juridiques, comptables, fiscaux ou autres.

- 14.5 Si les autorités fiscales compétentes devaient imposer un droit de timbre de négociation sur l'une ou l'autre des transactions visées par le présent Contrat, ce droit de timbre de négociation sera payé à parts égales (50/50) par chacune des deux Parties
- 14.6 Le présent Contrat contient tous les termes, conditions, engagements et obligations convenus entre les Parties en relation avec l'objet du présent Contrat et il remplace tous accords, négociations, correspondances, engagements et communications antérieurs entre les Parties, écrits ou oraux, en relation avec l'objet du présent Contrat.
- 14.7 Les obligations et droits prévus dans le présent Contrat ne sont pas cessibles, sauf accord écrit des Parties. Un tel accord n'est toutefois pas nécessaire en cas de cession ou transfert à la société factière du groupe auquel appartient Greenwatt.
- 14.8 En cas de changement législatif ayant un impact sur la validité ou l'utilisation des Décisions de principe, les Parties se réuniront afin de convenir d'un accord respectant l'équilibre économique du présent Contrat.

Article 15 – Droit applicable et for

- 15.1 Le présent Contrat est soumis au droit interne suisse.
- 15.2 En cas de différend survenant dans le cadre du présent Contrat, les Parties s'obligent à engager en priorité des discussions en vue d'une solution amiable. A défaut d'une telle solution dans un délai de trois mois, les tribunaux ordinaires du siège du défendeur sont exclusivement compétents, sous réserve des recours au Tribunal fédéral.

* * *

Ainsi fait à Genève en deux exemplaires originaux.

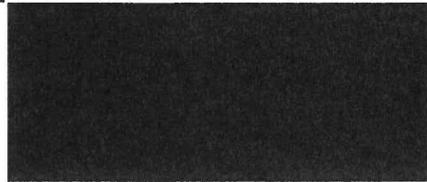
Pour les **Services industriels de Genève**

Date: Genève le 18 mars 2021



Pour Groupe E Greenwatt SA

Date : 31.3.2021



Liste des annexes

- Annexe 1 :** Modèle de contrat de vente d'actions ;
- Annexe 2 :** Liste des droits au bénéfice de SIG en cas d'exercice de son Option d'achat.

ANNEXE 1 – Contrat de Droit d’Options SIG - Greenwatt

Modèle de contrat de vente d’actions à SIG

[si la SPV a préalablement été vendue par Greenwatt à un tiers, le présent contrat doit être adapté afin de prévoir ledit tiers comme vendeur et d’expliquer en préambule la vente qui a été effectuée de Greenwatt au tiers ; des éventuelles autres adaptations qui s’avèreraient utiles ou nécessaires compte tenu de l’évolution de la situation juridique ou factuelle seront apportées d’un commun accord entre les Parties, lesquelles s’engagent à les discuter de bonne foi.]

CONTRAT DE VENTE D’ACTIONS

entre

Groupe E Greenwatt SA, sise Route de Chantemerle 1, 1763 Granges-Paccot, dûment représentée par [nom, fonction] et [nom, fonction]

(le Vendeur ou Greenwatt)

et

Services industriels de Genève, établissement de droit public genevois sis au 2, chemin du Château-Bloch, 1219 Le Lignon, dûment représentés par [nom], Président, et [nom], Directeur général

(l’Acheteur ou SIG)

(le Vendeur et l’Acheteur sont désignés ci-après individuellement une Partie et collectivement les Parties)

**concernant la vente de XX actions de la société YY
(la Société)**

*** * ***

Préambule

- a. Greenwatt est une société anonyme ayant notamment pour buts l'étude, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergies issues de sources renouvelables.
- b. SIG est un établissement autonome de droit public genevois, qui a notamment pour activités de fournir l'eau, le gaz, l'électricité et l'énergie thermique, de valoriser les déchets, de traiter les eaux usées et de mettre à disposition un réseau de fibres optiques dans le canton de Genève.
- c. La Société est une société anonyme de droit suisse avec siège à AA; enregistrée au Registre du commerce du canton de Neuchâtel sous le n° CHE-xx et dont le capital-actions d'un montant de CHF XX est composé de XX actions nominatives liées d'une valeur nominale de CHF XX chacune, entièrement libérées.
- d. La Société a été constituée en vue du développement, puis, potentiellement, de la construction et de l'exploitation d'un parc éolien situé sur le lieu-dit du Massif du Gibloux (le Parc).
- e. Le Vendeur détient XX actions (soit xx% du capital-actions) de la Société. Le contrat de droit d'options entre SIG et Greenwatt (le **Contrat de Droit d'Options**) prévoit notamment un mécanisme de *call option* (droit d'emption) permettant à SIG, dans certaines circonstances, en particulier en cas d'obtention des permis de construire le Parc, d'acquérir une part de minimum 20% du capital-actions de la Société.
- f. *[expliquer les circonstances qui permettent à SIG d'exercer son droit d'option conformément au Contrat de Droit d'Options, p.ex. obtention des permis de construire, etc. et la mise en œuvre des mécanismes du Contrat de Droit d'Options ayant conduit à l'exercice de son droit d'option par SIG]*
- g. Partant, les Parties conviennent de la vente à l'Acheteur de XX actions de la Société, propriété du Vendeur, aux conditions et modalités suivantes :

Article 1 – Objet du Contrat

Le présent contrat (le **Contrat**) a pour objet la vente par le Vendeur à l'Acheteur de XX actions de la Société.

Article 2 – Actions à transférer

- 2.1 Sous réserve de la réalisation des conditions suspensives prévues à l'article 4 (les **Conditions Suspensives**), le Vendeur vend et transfère à l'Acheteur (avec tous les droits sociaux et patrimoniaux) XX actions de la Société dont il est propriétaire (certificats XX ; les **Actions Transférées**).
- 2.2 L'Acheteur déclare de son côté accepter l'acquisition des Actions Transférées et s'engage à en payer le prix convenu selon l'art. 3 ci-dessous.

Article 3 – Prix d'Achat et conditions de paiement

- 3.1 Le prix total d'achat des Actions Transférées (le **Prix d'Achat**) est fixé à CHF XX (XX francs suisses), conformément aux mécanismes de valorisation prévus aux articles 4 et 5 du Contrat de Droit d'Options.

Article 4 – Conditions Suspensives

- 4.1 La vente des Actions Transférées et le paiement du Prix d'Achat sont soumis à la réalisation effective des Conditions Suspensives cumulatives suivantes :
- i. Approbation par le conseil d'administration de la Société de la vente des Actions Transférées du Vendeur à l'Acheteur ; *[si nécessaire selon les statuts de la Société]*
 - ii. Signature entre les Parties d'une convention d'actionnaires relative à la Société, respectivement adhésion par SIG à la convention d'actionnaires existante entre les actionnaires de la Société, reprenant les principes prévus à l'annexe 2 du Contrat de Droit d'Options (cette convention d'actionnaires devant entrer en vigueur simultanément au Closing selon le présent Contrat) ;
 - iii. *[éventuellement à compléter en fonction de la situation au moment de l'exercice du droit d'option]*

Article 5 – Closing

- 5.1 L'exécution de la vente des Actions Transférées et le transfert des risques et profits (le **Closing**) a lieu à la date et au lieu convenus par les Parties.
- 5.2 Lors du Closing, les Parties procèdent simultanément aux opérations suivantes :
- i. Constatation par les Parties que toutes les Conditions Suspensives (y compris la signature d'une convention d'actionnaires relative à la Société entre Greenwatt et SIG voire d'autres actionnaires de la Société) sont remplies et échange des copies des documents qui l'attestent.
 - ii. Transfert effectif des Actions Transférées conformément aux dispositions légales applicables.
 - iii. Mise à jour du registre des actionnaires, indiquant que l'Acheteur est propriétaire de XX actions de la Société.
 - iv. Constatation par les Parties, dans le cadre du memorandum de Closing (le **Closing Memo**), que toutes les garanties stipulées aux articles 7 et 9 sont pleinement valables lors du Closing.
 - v. Signature par les Parties du Closing Memo qui constatera que l'ensemble des opérations constituant le Closing a eu lieu.

Article 6 – Post-Closing

- 6.1 Dans les 30 jours suivant la date de Closing selon l'article 5, les Parties s'engagent à :
- i. Faire en sorte qu'une Assemblée générale extraordinaire de la Société soit tenue et nomme comme administrateurs les représentants de SIG conformément à l'annexe 2 du Contrat de Droit d'Options.

- ii. Si nécessaire pour respecter les principes prévus à l'annexe 2 du Contrat de Droit d'Options, notamment quant au nombre et à la répartition des administrateurs nommés par les Parties, faire en sorte qu'un ou plusieurs administrateurs nommés par le Vendeur démissionne(nt) de ses/leurs fonctions avec effet au jour de l'Assemblée générale extraordinaire visée au point i. ci-dessus, ce dont ladite Assemblée générale extraordinaire prendra acte.
- iii. Faire en sorte qu'un Conseil d'administration de la Société soit tenu afin de désigner les différentes fonctions au sein du Conseil d'administration et prendre une décision relative aux pouvoirs de signature conformément à l'annexe 2 du Contrat de Droit d'Options.
- iv. Faire en sorte que la Société (soit pour elle l'organe compétent) requière les modifications relatives aux points i. à iii. ci-dessus au Registre du commerce du canton de siège de la Société.
- v. *[éventuellement à compléter en fonction de la situation au moment de l'exercice du Droit d'Option]*

6.2 Le Vendeur devra fournir à l'Acheteur des copies des documents attestant la réalisation des conditions visées à l'article 6.1, dès que celles-ci auront été réalisées.

Article 7 – Garanties et déclarations du Vendeur

Le Vendeur déclare et garantit à l'Acheteur que ce qui suit est exact et complet :

i. Actions

Le Vendeur a la pleine propriété des Actions Transférées. Les Actions Transférées sont libres de tout droit de gage d'un tiers, promesse de cession à un tiers, droit de préemption d'un tiers ou de tout autre droit d'un tiers ou restriction quelconque à leur libre cessibilité.

ii. Capacité du Vendeur

Le Vendeur a la pleine capacité et dispose des droits, autorisations et pouvoirs nécessaires pour conclure et exécuter le présent Contrat. Les obligations du Vendeur aux termes du présent Contrat sont pleinement valables et exécutoires. La signature et la réalisation de la transaction visée par le Contrat (a) ne viole aucune loi, aucun règlement ou autres actes de puissance publique applicables au Vendeur, (b) n'est pas contraire aux statuts et autres documents sociaux du Vendeur et (c) ne viole aucun accord auquel le Vendeur est partie.

iii. Caractère complet et correct des documents de la due diligence

Selon le mécanisme prévu à l'article 3 du Contrat de Droit d'Options, le Vendeur a fourni à l'Acheteur l'intégralité de la documentation relative au Parc à jour, dont la liste est mentionnée en Annexe. Le Vendeur confirme que les documents fournis (Annexe) sont corrects, conformes à la réalité et constituent la totalité des documents à jour relatifs au Parc au moment de la signature du Contrat et du Closing (la totalité des dettes et contrats / engagements de la Société y sont en particulier inclus).

iv. *[à compléter en fonction de la situation au moment de l'exercice du Droit d'Option]*

Article 8 – Responsabilité du Vendeur

- 8.1 En cas de violation de l'une ou l'autre des garanties stipulées à l'article 7 ci-dessus, le Vendeur s'engage à verser à l'Acheteur le montant correspondant à tout dommage ou perte (soit la différence entre la situation garantie ou conforme au présent contrat et la situation effective) subi en conséquence d'un tel acte, événement ou omission constituant une violation ou une inexactitude de toute garantie. Sauf faute grave du Vendeur, les dommages consécutifs ou indirects (purement économiques, gains manqué) sont exclus.
- 8.2 L'Acheteur peut exercer son droit à être indemnisé pendant 24 mois à compter du Closing, sauf pour les éventuelles dettes fiscales et les cotisations d'assurances sociales, pour lesquelles le délai applicable correspond au délai de prescription légale applicable à la prétention sous-jacente en question, auquel sont ajoutés 60 jours et les garanties stipulées aux articles 7.i et 7.ii ci-dessus pour lesquelles aucune limite de temps n'est fixée.
- 8.3 Outre concernant les documents qu'il doit signer personnellement, l'Acheteur est expressément dispensé de ses devoirs de vérification et de notification immédiates prévus par l'article 201 du Code des Obligations.

Article 9 – Garanties et déclarations de l'Acheteur

L'Acheteur déclare et garantit au Vendeur, tant à la date de signature du présent Contrat que lors du Closing, qu'il a la pleine capacité et dispose des droits, autorisations et pouvoirs nécessaires pour conclure et exécuter le présent Contrat. Les obligations de l'Acheteur aux termes du présent Contrat sont pleinement valables et exécutoires. La signature et la réalisation de la transaction visée par le Contrat (a) ne viole aucune loi, règlement ou autres actes de puissance publique applicables à l'Acheteur, (b) n'est pas contraire aux statuts et autres documents sociaux de l'Acheteur et (c) ne viole aucun accord auquel l'Acheteur est partie.

Article 10 – Confidentialité

- 10.1 Les Parties considèrent le présent Contrat ainsi que son contenu et son objet comme étant strictement confidentiels. Elles ne divulgueront et ne laisseront pas divulguer tout ou partie des informations contenues dans le présent Contrat. Les Parties s'engagent à faire respecter la même obligation de confidentialité à leurs employés, auxiliaires et mandataires.
- 10.2 Nonobstant ce qui précède, le présent Contrat et/ou tout ou partie de son contenu pourront être divulgués dans les cas et limites ci-dessous :
 - i. communication requise par la loi ou par toute autorité compétente ;
 - ii. communication nécessaire dans le cadre d'une procédure judiciaire ou arbitrale entre les Parties ou aux réviseurs ; si des informations confidentielles doivent être remises par une Partie à des autorités ou des tribunaux, il doit être mentionné qu'il s'agit de secrets d'affaires ;
 - iii. communication dans le cadre de la révision et de la publication des comptes et états financiers des Parties.

Dans tous les cas de figure, la Partie qui devra procéder à une divulgation conformément au présent article 10.2 requerra préalablement le consentement de l'autre Partie sans délai. Ce consentement ne pourra être refusé sans motif légitime.

Article 11 – Notifications

- 11.1 Sauf indication contraire écrite de la Partie concernée et sous réserve du paragraphe ci-dessous, toute communication, notification, requête ou mise en demeure découlant du présent Contrat ne sera effective que si elle est adressée aux personnes mentionnées ci-dessous par courrier ou email :

Pour le Vendeur :

Services industriels de Genève
A l'att. de XXX
[titre]
Case postale 2777
1211 Genève 2
Tél: +41 XXX
Email: XXX

Pour l'Acheteur :

Groupe E Greenwatt SA
A l'att. de XXX
[titre]
Route de Chantemerle 1
1763 Granges-Paccot
Tél : +41 XXX
Email: XXX

- 11.2 Tout changement des coordonnées ci-dessus d'une Partie devra être communiqué à l'autre Partie conformément au paragraphe ci-dessus.

Article 12 – Divers

- 12.1 Tout communiqué de presse ou autre annonce publique relatif au présent Contrat devra être validé au préalable par écrit par les Parties quant à son principe, puis, le cas échéant, quant à son contenu, sa forme et sa diffusion.
- 12.2 Toute clause du présent Contrat en contradiction partielle ou totale avec le droit impératif suisse sera dissociable et toute nullité, totale ou partielle, d'une telle clause n'affectera pas la validité du reste de la clause en question, ni des autres clauses du présent Contrat. Dans ce cas de figure, le Contrat sera adapté d'entente entre les Parties afin de maintenir l'équilibre économique voulu lors de sa signature.
- 12.3 Le Contrat ne pourra être modifié que par accord convenu en la forme écrite entre les Parties.

- 12.4 Sous réserve d'une disposition contraire découlant du présent Contrat, chaque Partie conserve à sa charge les frais, honoraires et commissions encourus au titre des opérations effectuées en vue de la négociation, la signature et de l'exécution du présent Contrat, y compris les frais liés à d'éventuels conseils juridiques, comptables, fiscaux ou autres.
- 12.5 Si les autorités fiscales compétentes devaient imposer un droit de timbre sur l'une ou l'autre des transactions visées par le présent Contrat, ce droit de timbre sera payé à parts égales (50/50) par chacune des deux Parties.
- 12.6 Les obligations et droits prévus dans le présent Contrat ne sont pas cessibles, sauf accord écrit des Parties. Un tel accord n'est toutefois pas nécessaire en cas de cession ou transfert à la société factière du groupe auquel appartient Greenwatt.

Article 13 – Droit applicable et for

- 13.1 Le présent Contrat est soumis au droit interne suisse.
- 13.2 En cas de différend survenant dans le cadre du présent Contrat, les Parties s'obligent à engager en priorité des discussions en vue d'une solution amiable. A défaut d'une telle solution dans un délai de 3 mois, les tribunaux ordinaires du siège de la Société sont exclusivement compétents pour tout litige, sous réserve des recours au Tribunal fédéral.

* * *

Ainsi fait à XXX en deux exemplaires originaux.

Pour Groupe E Greenwatt SA

Date : _____

[nom]
[fonction]

[nom]
[fonction]

Pour les **Services industriels de Genève**

Date : _____

[nom]
Président

[nom]
Directeur général

Annexe : Liste exhaustive des actifs relatifs au Parc

ANNEXE 2 – Contrat de Droit d'Options SIG - Greenwatt

Liste des droits au bénéfice de SIG en cas d'exercice de son Droit d'Option

En cas d'exercice par SIG de son Option d'achat selon l'article 5 du Contrat de Droit d'Options, Greenwatt (ou tout Tiers-Acquéreur propriétaire du capital-actions de la SPV au moment de l'exercice de l'Option d'achat) s'engage à conclure avec SIG une convention d'actionnaires relative à la SPV comprenant au minimum les droits suivants en faveur de SIG et à faire en sorte que les organes compétents de la SPV prennent les décisions nécessaires à la mise en œuvre de ces principes :

A. Assemblée générale

Décisions de l'Assemblée générale nécessitant l'accord de SIG :

- Décisions selon l'article 704 CO ;
- Fusion, scission, transformation ou toute autre restructuration de la SPV qui pourrait avoir un impact sur la valeur des actions de SIG ;
- Vente de la totalité ou d'une part substantielle des actifs de la SPV (en particulier : droits et études relatifs au Parc).

B. Conseil d'administration

a. Composition du Conseil d'administration

- SIG a le droit de désigner un ou plusieurs membre(s) du Conseil d'administration, de manière à bénéficier d'une représentation au Conseil d'administration au moins proportionnelle à sa participation au capital-actions ; dans tous les cas, SIG a droit au minimum à un membre du Conseil d'administration.

b. Décisions du Conseil d'administration nécessitant l'accord du/des membre(s) désigné(s) par SIG

- Financier :
 - Investissements supérieurs ou égaux à CHF 1'000'000.- ;
 - Demande de RPC ou sortie d'une ou plusieurs éolienne(s) de la RPC.
- Contrats :
 - Conclusion de tout contrat avec un proche ou une partie liée (notamment : avec un actionnaire de la SPV ou un proche de celui-ci) ;
 - Conclusion de tout contrat de vente concernant la part de SIG à l'énergie électrique produite par le Parc (la part de SIG à l'énergie électrique produite par le Parc correspondant à sa part au capital-actions de la SPV ; p.ex., si SIG est

propriétaire de 20% du capital-actions de la SPV, elle a droit à 20% de l'énergie électrique produite par le Parc).

- Divers : Toute décision stratégique et/ou toute décision pouvant avoir un impact sensible sur le retour sur investissement de SIG (notamment, mais de manière non-exhaustive : *repowering* avant la fin de durée de vie des éoliennes, arrêt anticipé du Parc, démantèlement anticipé d'éoliennes, etc.).

C. Autres droits

- SIG doit bénéficier d'un droit de préemption en cas de vente d'actions de la SPV, selon les mêmes modalités que celles prévues à l'article 9 du Contrat de Droit d'Options ;
- Chaque Partie s'engage à ne pas mettre en gage, nantir ou d'une quelconque autre manière créer une sûreté sur tout ou partie de ses actions, sauf accord préalable écrit de l'autre Partie ;
- SIG doit bénéficier d'un droit d'information complet sur la SPV, qui devra porter sur l'ensemble des affaires et contrats de la SPV, ainsi que sur tous les documents s'y rattachant ;
- La convention d'actionnaires sera soumise à une obligation de confidentialité ;
- La convention d'actionnaires sera soumise au droit interne suisse et le for en cas de litige fixé d'entente entre les Parties et, faute d'accord entre elles à ce sujet, au siège de la SPV en Suisse.

Le bureau Ennova veut dissiper les soupçons qui pèsent sur son rôle dans la planification éolienne

«Je ne vois pas de conflit d'intérêts»

« STÉPHANE SANCHEZ

Entretien » Ennova sort de son silence. De janvier 2016 à mars 2017, ce bureau d'ingénieurs a réalisé l'expertise technique et la coordination des mandats d'étude pour la définition des sites éoliens fribourgeois. Ce travail, facturé 118 746 francs, a servi de base au volet éolien du Plan directeur cantonal, validé par la Confédération. Depuis octobre dernier, le rôle d'Ennova est pourtant pointé du doigt par des communes des parcs potentiels et par diverses associations. Toutes dénoncent un «conflit d'intérêts». Un procès qui «frise la diffamation», estime Jean-Luc Zanasco, directeur de la société.

Il n'y a pas de conflit d'intérêts, selon vous...

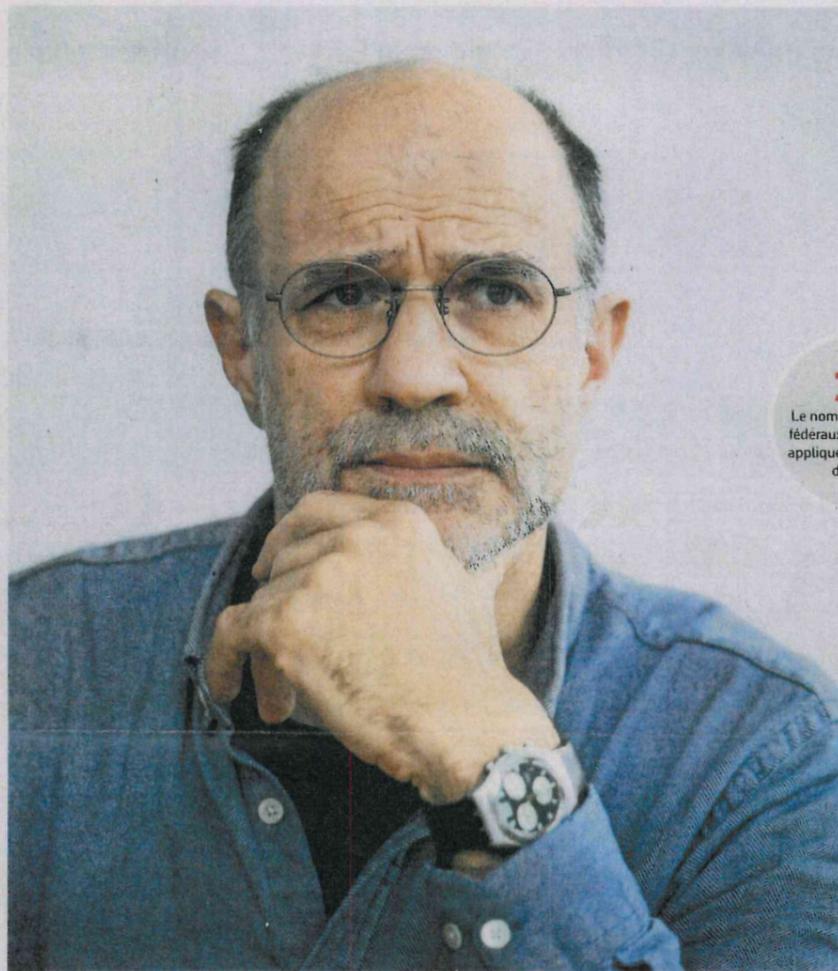
Jean-Luc Zanasco: Je ne vois pas où. D'abord, parce qu'il y a deux Ennova. Jusqu'à fin 2014, c'était une société privée, à 80% en mains d'investisseurs tessinois et à 20% en mains des Services industriels de Genève (SIG). L'objectif de la société était une prospection trop ambitieuse. Les SIG ont dénoncé cette politique. En 2015, l'actionariat d'Ennova est passé à 100% au SIG. C'est devenu un bureau d'ingénieurs, et le personnel a fondu de 20 à 6 personnes. Alors employé SIG, j'ai été nommé directeur d'Ennova en 2015, sous la conduite d'un conseil d'administration composé de hauts cadres des SIG. Les actionnaires des SIG sont l'Etat de Genève et les communes genevoises. Ennova ne sert plus d'intérêts privés.

«C'est un processus qu'on ne peut pas tordre» Jean-Luc Zanasco

Ensuite, l'éolien suisse s'est structuré, au niveau fédéral comme au niveau cantonal. A la suite de la stratégie énergétique 2050, acceptée par le peuple suisse à 58,2%, les cantons ont fixé des objectifs de production éolienne – 160 GWh en 2035 pour Fribourg. Les sociétés d'électricité travaillent sur ces objectifs et sur les sites désignés par les cantons. Elles ne prospectent plus. Et, au vu des risques et de l'ampleur de la tâche, elles cherchent à développer ces potentiels éoliens en partenariat avec d'autres services industriels et les communes sites. C'est normal, cela fait aussi partie de leurs obligations légales. Cela s'est fait en son temps avec l'hydroélectrique.

Mais depuis 2015, vous agissez toujours comme développeur...

Ce sont les SIG qui investissent. Ils interviennent comme partenaires d'autres services industriels sur les parcs de la Montagne de Buttes (NE), de Kienberg (SO) et de Lindenberg (AG). Les SIG et Ennova développent par ailleurs les projets de Grandsonnaz, dont la mise à l'enquête vient de s'achever, à Romont (Jura bernois), à Boveresse (NE) et à Delémont (JU). Mais rien dans le canton de Fribourg. Les SIG n'ont qu'un seul partenariat avec Groupe E Greenwatt, à la Montagne de Buttes.



«Une planification cantonale n'est faite pour aucun développeur en particulier», rappelle Jean-Luc Zanasco. Charly Rappo

Une rétribution pas forcément juteuse

Pas si rentable, l'éolien sera néanmoins une source d'énergie prépondérante. C'est qu'elle a ses atouts.

Ennova dit servir des objectifs cantonaux et fédéraux. Mais l'éolien n'est-il pas un marché juteux, généreusement subventionné?

Jean-Luc Zanasco: Depuis 2009, en Suisse, tous les consommateurs d'électricité paient un montant (2,3 ct/kWh actuellement) pour soutenir toutes les énergies renouvelables. Jusqu'à fin 2020, 4527 milliards de francs ont ainsi été redistribués: 1574 milliards pour la petite hydraulique; 1514 milliards pour la biomasse; 1302 milliards pour le photovoltaïque; et 137 millions pour l'éolien, soit dix fois moins que les autres sources – il y a certes peu d'éoliennes. L'éolien perçoit 13 ct/kWh produit si les conditions sont très favorables, et jusqu'à 23 ct/kWh sinon. En 2020, la rétri-

butio

Quelle rentabilité pour un parc?

Moins que ce qu'attendaient des investisseurs privés. Tous les services industriels font les mêmes plans financiers. Les dividendes paient les actionnaires, qui sont les communes et des sociétés publiques.

Faut-il des éoliennes, selon vous?

Des spécialistes de la prospective comme Bloomberg, l'Agence internationale pour les énergies renouvelables ou l'Agence internationale de l'énergie estiment que l'éolien produira entre 36 et 45% de toute l'électricité en Europe en 2050. La Suisse, elle, table sur 7% d'éolien en 2050. Par ailleurs, les analyses de cycle de vie montrent que les grandes éo-

liennes ont un impact d'environ 70 unités de charge écologique (UCE) par kWh, selon la méthode de calcul de l'Office fédéral de l'environnement. C'est mieux que le photovoltaïque (plus de 200), le biogaz (plus de 300) ou le nucléaire (plus de 400).

Côte protection du climat, l'éolien se démarque aussi. Il produit 15 à 20 grammes équivalent CO₂ par kWh. Il fait moins bien que l'hydroélectricité ou le nucléaire (environ 10), mais beaucoup mieux que le photovoltaïque (environ 60) ou que l'électricité de sources fossiles (de 400 à plus de 1000). C'est un bilan très favorable, sachant que les deux tiers de la production éolienne sont fournis en hiver, période où on importe d'Europe un courant fortement carboné.

Bref, c'est l'énergie de l'avenir pour décarboner le système énergétique et respecter l'Accord de Paris sur le climat. » SZ

Travailler sur la planification fribourgeoise, n'était-ce pas source de potentiel conflit d'intérêts, sachant que Groupe E Greenwatt s'intéressait à des parcs fribourgeois?

Non. Une planification cantonale n'est faite pour aucun développeur en particulier. Si Electricité de France, ou toute autre société électrique, voulait travailler sur un site fribourgeois, elle le pourrait.

Durant votre mandat de coordinateur, vous collaboriez aussi avec Greenwatt au Châtelard, non?

En 2014, Greenwatt et nous avons réalisé des études et décidé de les mettre en commun. Finalement, cette démarche n'a pas donné lieu à un projet concret. Le 2 juin 2016, pendant notre mandat relatif à la planification fribourgeoise, nous avons retiré le mât de mesure du Châtelard pose en 2013. Le Service de l'énergie, qui nous avait mandatés pour accompagner la planification, en était informé. A la suite des mesures de vent, en été 2016, nous avons présenté à l'Exécutif du Châtelard les possibles développements de ce site, y compris, à la demande du conseil faite en octobre 2015, une variante avec une éolienne «pilote».

Peut-on biaiser le plan directeur pour se créer des opportunités?

Non. C'est un processus scientifique qu'on ne peut pas «tordre». La méthodologie repose d'abord sur les directives de la conception éolienne fédérale. Suivant cette méthode, nous avons quadrillé le territoire pour en exclure des pans entiers, en fonction des intérêts nationaux et cantonaux relatifs à la protection de la nature ou du paysage, aux cours d'eau, à la sensibilité des zones à bâtir, etc. Il y avait 33 filtres. Sont restés 59 territoires résiduels. Au passage, le projet de parc éolien de Semsales, racheté par les SIG, est passé à la trappe. Ensuite, le groupe de travail forme de six services de l'Etat a discuté et fixé tous les critères d'évaluation des 59 sites, ainsi que les pondérations. Ennova n'a pas choisi ces filtres. Ils ont abouti aux 7 sites retenus.

En 2012, Ennova parlait déjà avec l'Etat de «Grand Eolien dans les plaines», au Gibloux ou à Ursy et Siviriez. Etrange?

Lorsqu'on applique des filtres d'exclusion ou des critères similaires, on arrive à des résultats similaires. C'est le contraire qui serait étonnant.

Peut-on falsifier des données de vent?

Et il n'y a aucun intérêt à surevaluer des potentiels dont un développeur s'apercevra qu'ils n'existent pas. Cela dit, nous aurions pu nous contenter des données de l'Atlas des vents réalisé par Meteotest. Mais à la demande du groupe de travail, pour réduire l'incertitude, nous avons intégré les mesures in situ effectuées par divers développeurs, dont Ennova au Châtelard. Elles sont normées. Dans chaque cas, le groupe de travail a retenu les valeurs de vent les moins favorables. Rien n'a été «gonflé», au contraire. »

33

Le nombre de critères fédéraux et cantonaux appliqués pour exclure des sites

**DEVELOPPEMENT EOLIEN
LE GIBLOUX
LE CHATELARD-PRES-ROMONT
POTENTIELS ET COLLABORATION**

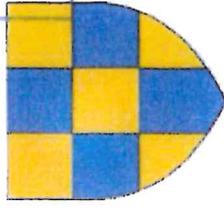
Scacchi Laurent
Chargé d'affaires éolien
076 556 24 65

laurent.scacchi@greenwatt.ch

PARTAGEONS PLUS QUE L'ÉNERGIE

ECOFFEY &
WEBER-BRAUNE

Pièce n° 44



Le Châtelard



Sommaire

- A. Présentation des participants
- B. Historique du développement éolien
- C. Plan directeur fribourgeois
- D. Site éolien «Massif du Gibloux»
- E. Potentiel du site et intérêt de l'énergie éolienne
- F. Collaboration, contrat et stratégie de développement
- G. Discussion

A. Présentation des participants

greenwatt
groupe e



Le Châtelard

greenwatt
groupe e



Groupe E Greenwatt SA



Création

2007

Deux piliers



Amélioration de l'efficacité énergétique



Développement des énergies renouvelables

3 actionnaires

80 % Groupe E SA

10 % Canton de Neuchâtel

10 % Ville de Sion

Domaines d'activité

Siège administratif **Granges-Paccot (FR)**
Bureaux à Sion et Neuchâtel



MINI-HYDRAULIQUE



EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE



PHOTOVOLTAÏQUE



BIO GAZ



CHAUFFAGE À DISTANCE

Nb. d'employés 28 EPT au 01.07.2019



Installations de production réalisées



Efficacité énergétique



Solaire photovoltaïque



Éolien



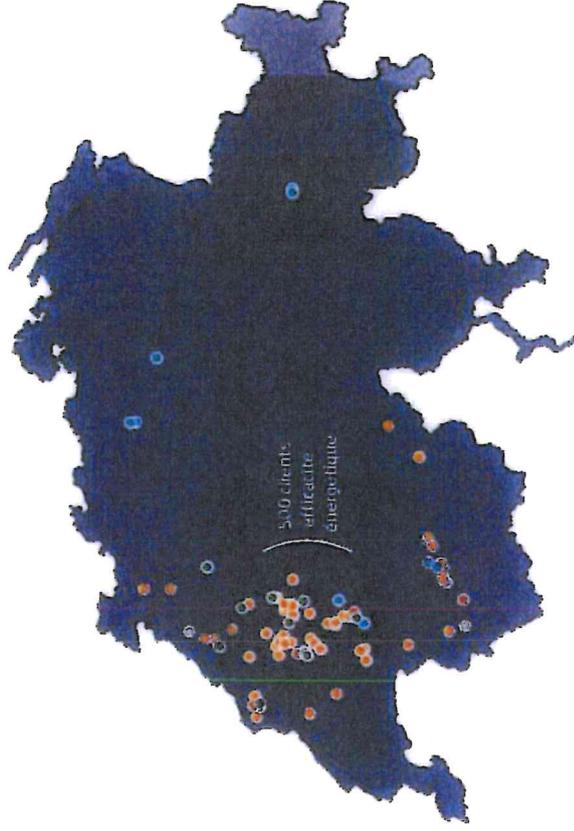
Biogaz (électricité)



Petite hydraulique (Mini Hydro)



Chauffage à distance



1 parc éolien:

- 3.0 MW de puissance installée
- 6.8 GWh d'électricité produite

1 réseau de chauffage à distance

- 2.2 GWh d'énergie fournie

77 installations photovoltaïques:

- 167'000 m² de surface
- 25.7 MW de puissance installée
- 27.5 GWh d'électricité produite

10 centrales de biomasse:

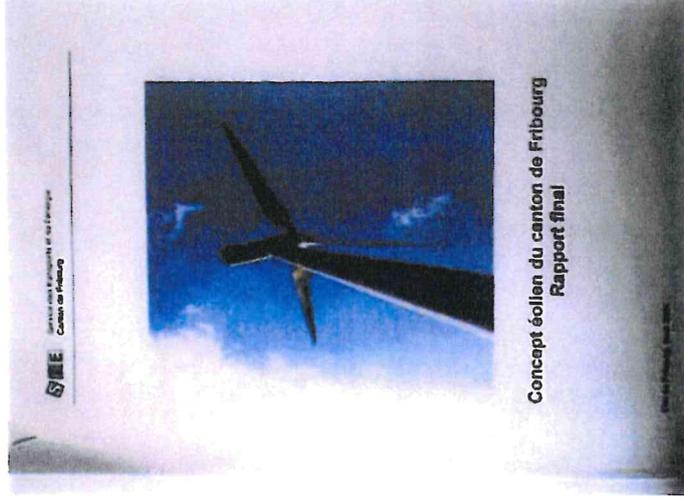
- 4.7 MW de puissance installée
- 26.6 GWh d'électricité produite

8 aménagements hydroélectriques:

- 6.0 MW de puissance installée
- 24 GWh d'électricité produite

B. Historique du développement éolien

Depuis 2008, le canton de Fribourg a finalisé un concept éolien qui est validé dans son plan directeur.



- Sites favorables: Schwyberg + Les Paccots 1-2-3.
- Sites à étudier: Le Cousimbert/La Berra + Les Merlas + La Geissalp + Galmiz + Les Plannes (Semsales) + Euschelspass
- Sites non appropriés: Niremont + Aettenberg
- Sites non mentionnés

- Le site du Schwyberg a été bloqué par des oppositions depuis juin 2009. La décision du TF est tombée à fin 2016. Ce plan directeur n'avait pas été validé par le CF.
- En études : Les Plannes, Les Paccots et Le Cousimbert/La Berra.
- Tous les autres sites mentionnés sont inaptes et ont été abandonnés.

FR en chiffres : Conso : 1800 GWh, prod : 600 GWh → taux auto-prod : ~30%

Nouveau concept éolien fribourgeois : Les déclencheurs

- 29.09.2010 : 10.3722 – Postulat de R.Cramer au Conseil des Etats: **Simplification de la construction d'éoliennes en forêt et dans les pâturages boisés.**
- 10.10.2012 : Le rapport en réponse au postulat 10.3722 de M Cramer a été publié et approuvé par le Conseil Fédéral. **La loi actuelle autorise déjà les éoliennes en forêt** : « Les cantons ont d'ailleurs déjà la possibilité de désigner les forêts comme zones d'implantation d'éoliennes ».
- 11.03.2011 : Accident nucléaire de Fukushima 
- 25.05.2011 (dans la foulée), le Conseil fédéral décide la sortie du nucléaire. La stratégie énergétique 2050 est lancée : l'éolien devra participer à hauteur de 7%, soit 4 TWh/an (4'000 mio kWh/an).

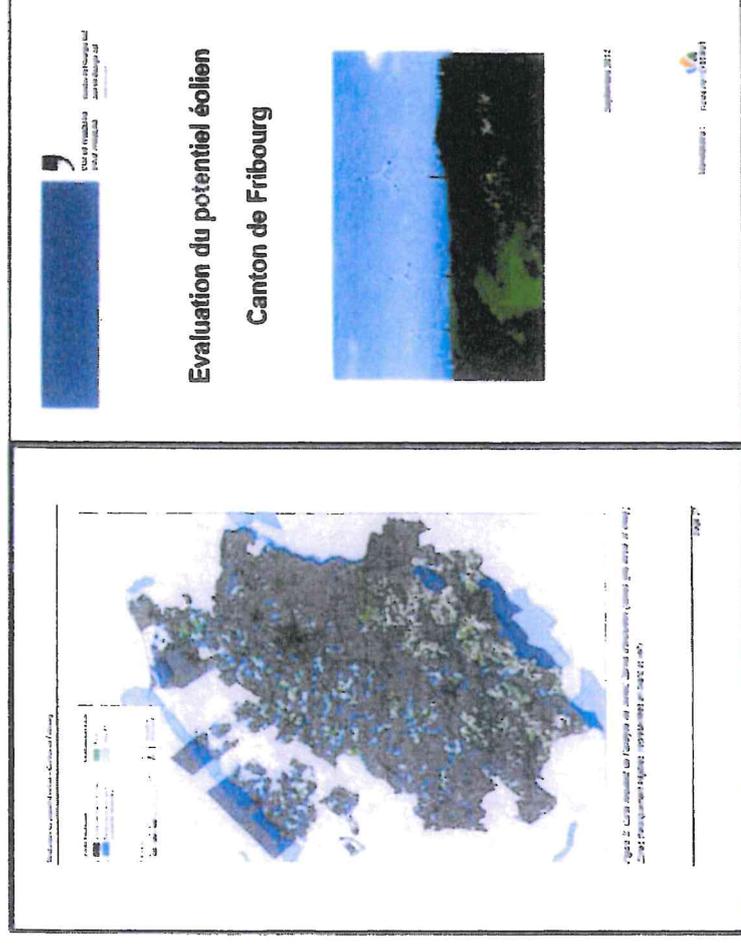
Nouveau concept éolien fribourgeois : Dès fin 2011, les investigations de greenwatt sur le Plateau FR

- D'abords, on a mesuré le vent sur tout le périmètre pour savoir s'il y avait du vent et s'il y avait suffisamment de vent. D'autres études préliminaires ont alors été faites.
- Pour respecter >500m de distance min à une habitation, les principales zones possibles retenues sont en forêt.
- Les meilleurs terrains susceptibles d'accueillir des éoliennes appartiennent aux collectivités publiques (canton ou commune) : souvent en forêt.
- Toutes les communes contactées ont accepté de se joindre à un groupe de travail pour étudier leur potentiel de développement éolien. Grp travail : Lac-Murten, Piamont, Glâne-Nord, Glâne-Sud, Veveyse, Gibloux, Mt-Vuarat et Vuissens.
- Misery-Courtion et Le Châtelard/Grangettes décident de partir avec un autre développeur : ennova



Nouveau concept éolien fribourgeois : Mise en place d'un groupe de travail et son calendrier

- Juin 2013 : dépôt au Gd Conseil FR du postulat P2027.13 : FR pionnier du tournant énergétique éolien en plaine (Collomb/Bosson).
- Septembre 2014 : réponse du CE : mise en place d'un groupe de travail inter-services et sortie d'un document «Evaluation du potentiel éolien Canton de Fribourg». Un potentiel éolien de 160 mio kWh/an doit être atteint pour contribuer avec la part fribourgeoise à la stratégie énergétique 2050 de la Confédération.
- 23 mai 2013 : votation sur le projet d'éoliennes du Gibloux du Châtelard : OUI à 92% (en assemblée)
- 28 septembre 2014 : votation sur le projet d'éoliennes du Gibloux de Grangettes : OUI à 74% (part. 64%)
- Toujours suite au postulat P2027.13 : FR pionnier du tournant énergétique éolien en plaine (Collomb/Bosson) à sa réponse documentée, un groupe de travail inter-services a été reconduit en août 2015.



Nouveau concept éolien fribourgeois : Les différents acteurs qui développent des projets éoliens dans le Ct FR

- Une grosse consolidation des acteurs éoliens s'est produites ces 2 dernières années en Suisse et dans le canton de Fribourg.
- Il ne reste plus que deux développeurs institutionnels dans le Ct de FR. Ils travaillent déjà ensemble sur d'autres projets dans toute la Suisse :



- Un bureau d'ingénierie éolienne a emménagé à Granges-Paccot :



ennova
énergies renouvelables

ennova est désormais une nouvelle société appartenant à 100% à SIG et est un bureau d'ingénierie éolienne reconnue.



SwissWinds
Énergie mit Zukunft
L'énergie de demain

- SIG a également racheté l'entièreté du projet éolien de aux Plannes à Semsales. Projet plus retenu dans le nouveau plan directeur. Décisions RPC positives à être transférer au Massif du Gibloux !

Nouveau concept éolien fribourgeois : 1 nouveau concept : 2 pistes possibles



- 25.05.2011 (dans la foulée), le Conseil fédéral décide la sortie du nucléaire. La stratégie énergétique 2050 est lancée : l'éolien devra participer à hauteur de 7%, soit 4 TWh/an (4'000 mio kWh/an).
- 21.05.2017 : Le peuple suisse accepte la stratégie énergétique 2050 (Loi du 30.09.2016 sur l'énergie)
→ CH : OUI à 58,2% (participation : 42,9%) → Ct FR : OUI à 63,2% (part. 38,8%) → Grangettes-près-Romont : OUI à 57,8% (part. 48,9%) → **le Châtelard : OUI à 75,5% (part. 33,1%)** → Villorsonnens : OUI à 60,5% (part. 39%) → Vuisternens-dt-Romont : OUI à 58,8% (part. 33,3%)
- 28.06.2017 : le CF adopte la Conception énergie éolienne

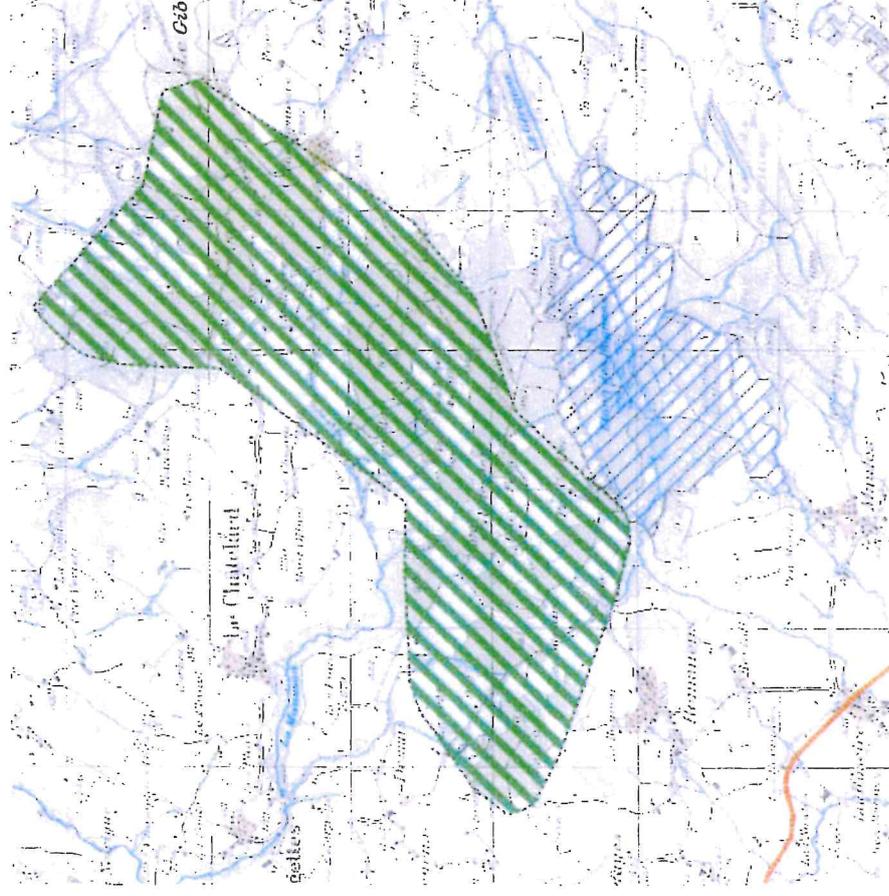
<https://www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-publications/publications/strategie-et-planification/konzept-windenergie.html>

01.01.2018 : le CF a mis en vigueur la loi sur l'énergie.

Cadre d'orientation ¹ pour la contribution cantonale à la production d'énergie solaire d'ici 2050 selon la politique énergétique du Conseil fédéral	Liste des cantons ordre alphabétique à l'intérieur de chaque classe)
0 – 60 GWh/a	Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Glaris, Schwyz, Uri, Zoug
40 – 180 GWh/a	Appenzell Rhodes-Extérieures, Genève, Jura, Lucerne, Schwyz, Soleure, Thurgovie, Zurich
130 – 400 GWh/a	Neuchâtel, Saint-Gall, Valais
260 – 640 GWh/a	Fribourg, Grisons
570 – 1'170 GWh/a	Basle, Vaud

C. Plan directeur fribourgeois

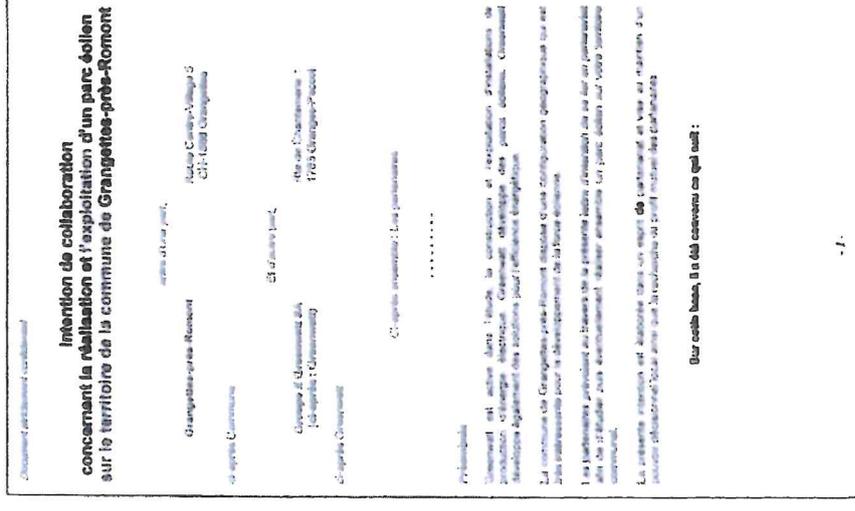
- Nouveau plan directeur cantonal mis en consultation publique le 10.11.2017
- Débattu en séance du Grand Conseil le 13.09.2019
- Plan adopté par le Conseil d'Etat le 02.10.2018
- Approbation par la Confédération en automne 2019



D. Site éolien des « Massif du Gibloux »

- Divers échanges avec les communes de Villorsonnens, Grangettes, Sâles, Sorens et Vuisternens-dt-Romont sur le potentiel et pour une lettre d'intention de collaboration
- Potentiel du site évalué de 8 (6) à 12 éoliennes pour une production d'env. 6 mio kWh/an par éolienne, soit **36 à 72 mio kWh/an**
- Potentiel éolien avec/sans : Grangettes-près-Romont et Sâles
 - Sans : 8 (6) à 12 éoliennes
 - Avec : 8 (6) à 12 éoliennes
- Un développement avec toutes les communes-sites concernées est souhaité par Greenwatt

→ **Planifier ce projet en partenariat avec les acteurs locaux**



E. Potentiel du site et intérêt de l'énergie éolienne

- Évolution des modèles d'éolienne disponibles pour s'adapter au mieux aux conditions de vent (augmentation des rotors)
- Prévion d'une éolienne : environ 6 mio kWh/an
- Consommation Le Châtelard 2018 : 1.52 mio kWh/an

→ Une production significative d'énergie renouvelable localement



E. Potentiel du site et intérêt de l'énergie éolienne

- Stratégie de développement d'un parc éolien
 - Un projet mené selon les principes stricts du **développement durable** (Agenda 2030)
 - Planification des emplacements suivant le principe **EVITER / REDUIRE / COMPENSER**
 - Impliquer les partenaires techniques reconnus en particulier pour la mise en œuvre des mesures d'amélioration
 - Consultation de tous les acteurs locaux pour la construction du projet
- Mesures d'accompagnement environnementales liées au parc
 - Mise en œuvre et/ou soutien à un éco réseau
 - Mesures d'extensification agricole
 - Mesures d'exploitation forestière
 - Mesures paysage-biodiversité : lisières étagées, bosquets, allées d'arbres

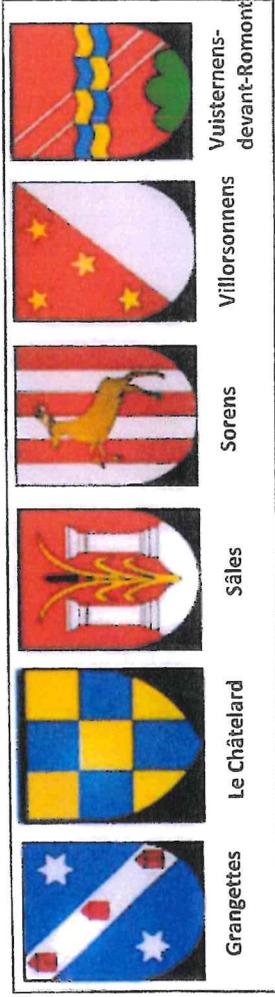
→ **Le parc éolien est un levier pour l'amélioration de la biodiversité**

F. Collaboration et stratégie de développement



- Pour maximiser les chances de réussite d'un projet, la Commune et le porteur du projet
- Proposition de collaborer ensemble pour réaliser l'optimum du potentiel éolien de la commune
- Proposition d'une intention de collaboration afin de détailler comment travailler en équipe

Les communes-sites partenaires



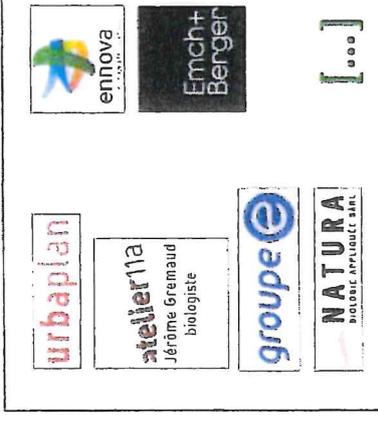
Autres partenaires

Financement participatif

Le développeur - investisseur



Partenaires techniques

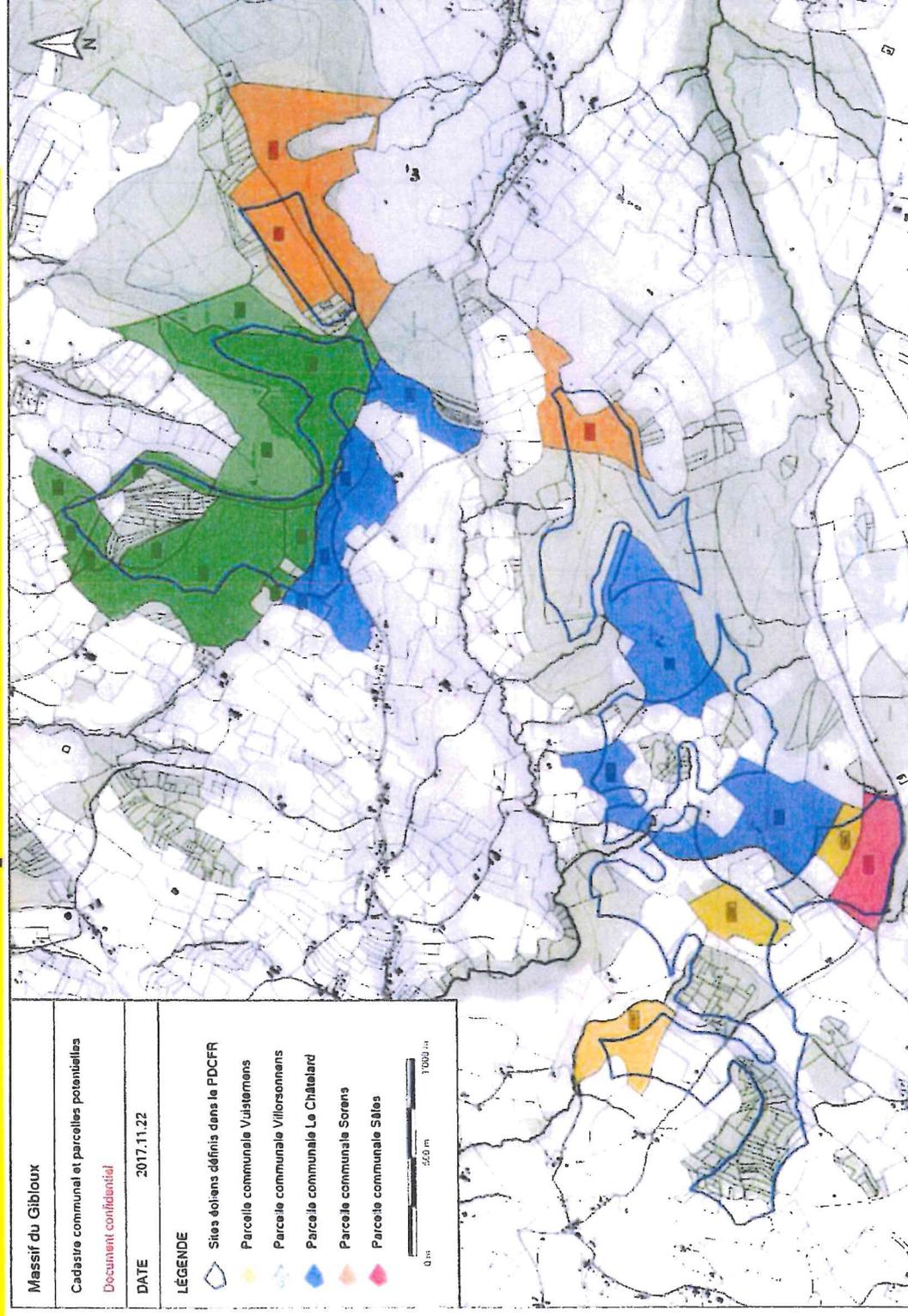


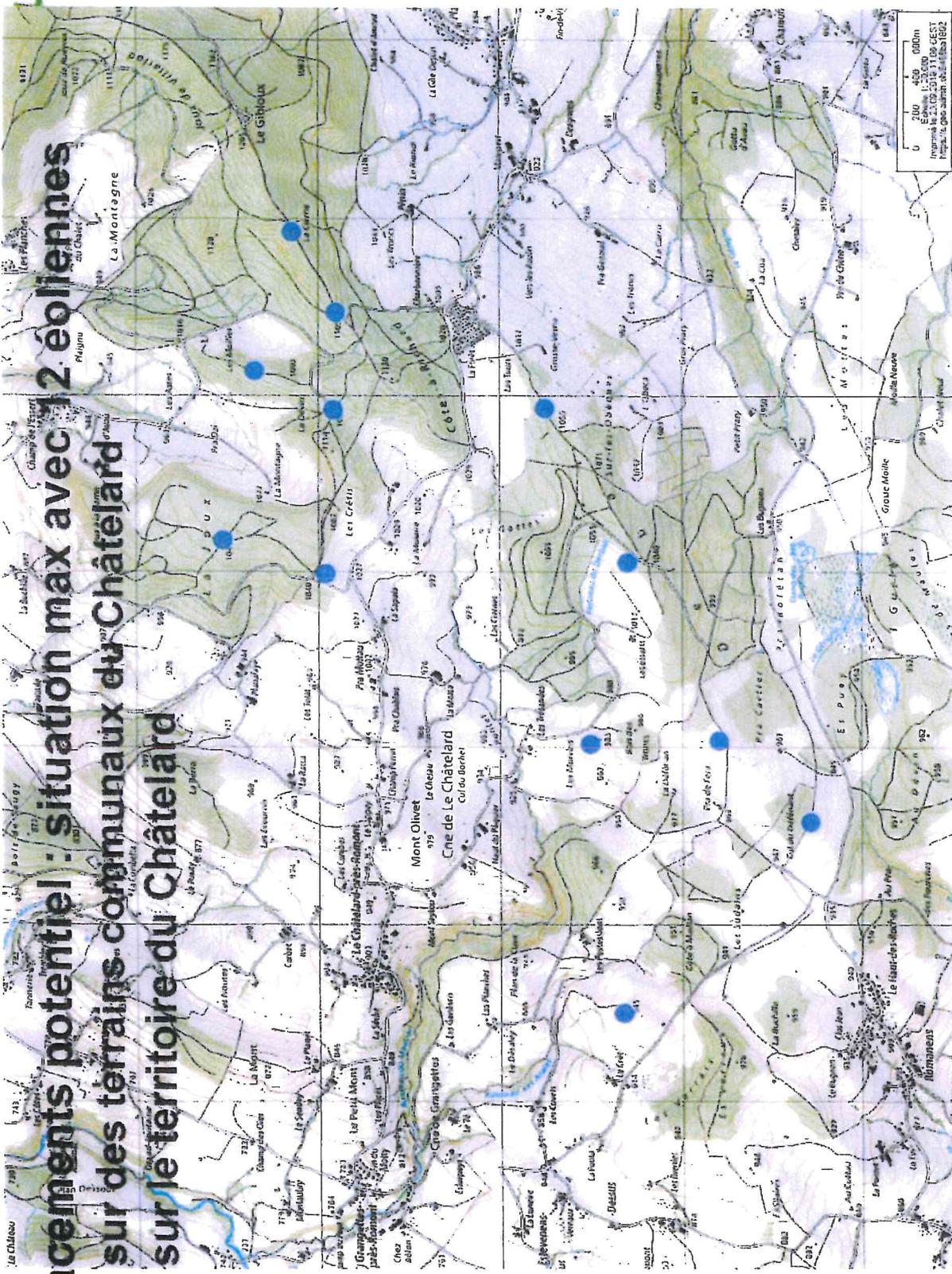
Consultation participative



→ Collaborer pour maximiser les chances de réussite du projet

G. Discussion : Le Châtelard : capitale du Gibloux éolien !



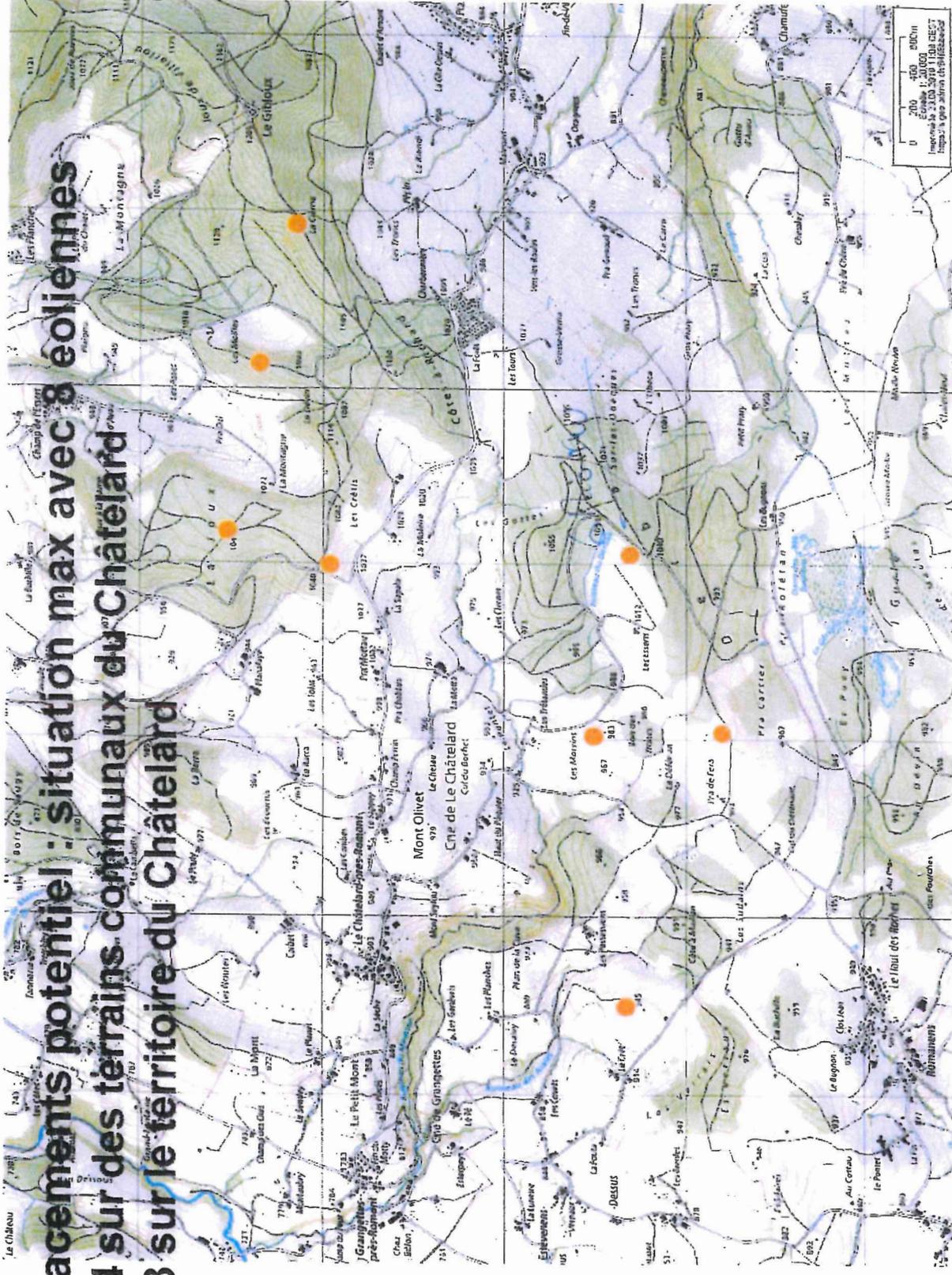


Emplacements potentiels : situation max avec 12 éoliennes

Dont 4 sur des terrains communaux du Châtelard

Dont 3 sur le territoire du Châtelard

Emplacements potentiels : situation max avec 8 éoliennes
Dont 4 sur des terrains communaux du Châtelard
Dont 3 sur le territoire du Châtelard



Müller Bruno

Von:

Gesendet:

An:

Cc:

[redacted]
vendredi 20 mai 2016 16:13
[redacted]
[redacted]

Betreff:

RE: Gewichtung der Kriterien und Dimensionen

[redacted]
In fine, voici mes réflexions sur les tabelles de pondération ainsi que mes commentaires sur les propositions faite par les collègues

Ce qui sera le plus déterminant n'est pas tant le poids que l'on va attribuer à l'un ou l'autre critère mais surtout la définition de seuils 3 niveaux dévaluation

Poids des critères pour la dimension nature et paysage :

Critères nature : milieux naturels, oiseaux nicheurs, chauves-souris, oiseaux migrateurs

Critères paysage : anthropisation, typicité

Chacun de ces critères a sa propre légitimité et il n'est pas souhaitable de donner un poids différent selon la valeur (qu'il faudrait encore définir...) de l'un ou l'autre de ses critères. Les seuils d'évaluation définissent déjà un poids plus ou moins important pour prendre en compte les différents aspects. Il est impossible de dire ce qui est plus important entre le paysage, les oiseaux, les milieux naturels...

La différenciation entre les différents niveaux d'intérêt national, cantonal et local a été faite pour ce qui est des biotopes et des paysages : en effet les biotopes d'importance nationale, cantonale sont des critères d'exclusion de même que les paysages d'importance nationale. Les autres biotopes ou paysages sont considérés au niveau de l'évaluation.

Donc en résumé pour les critères nature et paysage précités, j'attribuerait une pondération de 100% à chacun de ces critères.

Critère surface d'assolement

Le critère SDA pose vraisemblablement un problème qui ne se situe pas au niveau de son poids mais de sa portée : deux choses l'une : est-ce un critère d'exclusion ou d'évaluation ? A mon avis on ne peut pas revenir après l'évaluation en faisant une analyse qui aboutira finalement à supprimer les sites en SDA, autant les supprimer avant l'évaluation si on le sait déjà que les sites éoliens sur des SDA ne seront pas admis !

Critère zone de protection locale

Pour ce qui critère ce n'est pas tant la part de la zone potentielle touchée qui est déterminante que le fait que le projet soit en contradiction ou pas avec les dispositions de protection. Or cette analyse ne peut pas se faire à ce niveau mais plutôt lors du projet. Donc à mon sens il faudrait supprimer ce critère et spécifier que dans l'étude d'impact le projeteur devra démontrer que la cohérence du projet avec les dispositions de protection de la réglementation communale.

Pondération des critères des autres dimensions et pondération des dimensions entre elles

Le niveau de pondération doit-il se faire entre les domaines, respectivement entre les différents critères de ces dimension ? cet exercice revient à donner une « importance » différenciée selon le domaine : il faudrait ici alors justifier pourquoi tel domaine a plus de valeur que l'autre ! Or à mon avis, la pesée d'intérêt devrait s'appuyer sur des critères légaux que nous n'avons pas.

On pourrait aussi se dire que la pondération doit se faire en fonction du degré d'acceptabilité « potentiel » d'un projet et pour cela donner du poids aux critères susceptibles d'être mise en question lors d'opposition...est-ce vraiment très correct comme pesée d'intérêt ?

La question finalement est peut-être celle-ci cette pondération est-elle nécessaire ou bien la notation des différents critères suffit-elle ?

Ma proposition :

Changer l'approche et faire une pondération non plus au niveau des dimensions elles même mais au niveau des degrés de sensibilité : Site très sensible, Site sensible, Site peu sensible, Site pas sensible

A discuter...

Meilleures salutations et bon WE.

Service de la nature et du paysage SNP
Amt für Natur und Landschaft ANL
Route de Bourguillon 3, 1700 Fribourg
T +41 26 305 51 86, F +41 26 305 37 02, www.fr.ch/snp

Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions **DAEC**
Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion **RUBD**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG



WWW.OFF-FR.CH

Présente au bureau les lundi, mercredi et vendredi matin et le jeudi

De : [redacted]
Envoyé : jeudi 19 mai 2016 18:04
À : [redacted]

Objet : RE: Gewichtung der Kriterien und Dimensionen

Bonjour à tous,

L'avis du SeCA sur la pondération des critères est le suivant :

Si une pondération doit être faite entre les critères, c'est selon que l'intérêt est national, cantonal ou local. C'est comme cela que fonctionne la pesée des intérêts. Sans cela, nous sommes plutôt d'avis que chaque critère devrait avoir le même poids (et par conséquent il n'y aurait pas de poids à assigner aux dimensions ou alors un poids relatifs au nombre de critères qu'elles contiennent). Nous avons l'impression que rien ne permet réellement de donner plus de poids à un critère qu'à un autre.

Concernant les surfaces d'assolement, les discussions avec la Confédération sur la révision du plan sectoriel des SDA ne semblent pas aller vers un adoucissement de cette problématique, au contraire ! Et déjà maintenant, la

Müller Bruno

Von:

Gesendet:

An:

Betreff:

jeudi 19 mai 2016 16:34

RE: Gewichtung der Kriterien und Dimensionen

Bonjour à tous,

L'avis du SeCA sur la pondération des critères est le suivant :

Si une pondération doit être faite entre les critères, c'est selon que l'intérêt est national, cantonal ou local. C'est comme cela que fonctionne la pesée des intérêts. Sans cela, nous sommes plutôt d'avis que chaque critère devrait avoir le même poids (et par conséquent il n'y aurait pas de poids à assigner aux dimensions ou alors un poids relatifs au nombre de critères qu'elles contiennent). **Nous avons l'impression que rien ne permet réellement de donner plus de poids à un critère qu'à un autre.**

Concernant les surfaces d'assolement, les discussions avec la Confédération sur la révision du plan sectoriel des SDA semblent pas aller vers un adoucissement de cette problématique, au contraire ! Et déjà maintenant, la Confédération exige des justifications pour les projets sis sur des SDA pour prouver que le projet ne peut absolument pas prendre place ailleurs. Les éoliennes ne font pas partie des projets « imposés par leur destination » (à l'inverse des gravières par exemple). Par conséquent, nous sommes d'avis qu'il faudrait sortir les surfaces d'assolement de la grille de critères, mais par contre avoir une seconde étape d'évaluation des projets retenus, du point de vue des SDA. Personnellement je trouve vraiment pas idéal de devoir donner un si grand poids aux SDA en comparaison aux autres critères dans le choix final des sites, mais c'est la Confédération qui veut ça et qui nous reprocherait de choisir des sites qui mangent les meilleures terres agricoles du pays.

Autrement j'ai encore quelques interrogations sur le tableau :

- Il me semblait que le tableau de pondération enlevait déjà les critères d'exclusion. Or, la note de 0 est attribuée au critère de vitesse < 4,5 m/s alors que pour moi si un projet est dans cette tranche, il ne devrait pas recevoir la note de 0 mais être exclu d'office.
- Je ne suis pas au clair avec le critère « Infrastructure publique »

A bientôt,

Service des constructions et de l'aménagement SeCA
Bau- und Raumplanungsamt BRPA
Section aménagement cantonal
Abteilung kantonale Planung
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg
T +41 26 305 36 13, F +41 26 305 36 16, www.fr.ch/seca

Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions DAEC
Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion RUBD

De :

Envoyé : jeudi 19 mai 2016 16:32

À :

Cc :

Objet : RE: Gewichtung der Kriterien und Dimensionen.

Danke (mit einiger Verspätung) für deinen Vorschlag. Ich habe diesen unserem Ornithologen vorgelegt, der folgendes geltend macht bzw. dazu sagt:

Man kann mit so einer Tabelle arbeiten. Natürlich spielt es dann eine grosse Rolle, wie man z.B. "très sensible" oder "peu sensible" definiert.

Zu den oiseaux migrants: Es steht: "en fonction de la sensibilité des espèces d'importance nationale". Ich glaube nicht, dass es für Zugvögel eine Liste der Arten von nationaler Bedeutung gibt, da ja viele dieser Zugvögel nicht oder kaum in der Schweiz brüten. Wenn etwa an einem Ort 10000 Goldregenpfeifer durchziehen, ist dieser Ort bedeutend, auch wenn der Goldregenpfeifer für die Schweiz nicht wichtig ist. In diesem Abschnitt "oiseaux migrants" ist die Anzahl durchziehender Individuen wichtiger als die Arten. Es müsste also eher heissen: "En fonction de l'importance de la migration". [Aber selbst so wird es in diesem Abschnitt nicht ganz einfach zu definieren, was "très sensible" oder "peu sensible" heisst.]

Für jedes Kriterium muss die jeweilige Bedeutung festgehalten werden (mit einer Summe von 100%; s. auch Blatt "Synthèse"). Meines Erachtens sollten "Milieux naturels" und "Paysage-Anthropisation" weniger Gewicht erhalten als die drei faunistischen Kriterien.

Weiter haben wir die Waldreservate (réserves forestières) formell als Ausschlusskriterien definiert; gleichzeitig bin ich nicht mehr sicher, ob wir bezüglich der Biodiversitätszonen im Wald (zones de biodiversité en forêt) gleich vorgegangen sind. Sollte dem so sein, umso besser; falls nicht, müssten wir das noch nachholen bzw. in die Beurteilungstabelle integrieren.

Besten Dank für die Berücksichtigung dieser Bemerkungen und bis bald.

Gruss

Conservation des forêts et aménagement du territoire / Walderhaltung und Raumplanung

Service des forêts et de la faune SFF
Amt für Wald, Wild und Fischerei WaldA
Route du Mont Carmel 1, Case postale 155, 1762 Givisiez
T +41 26 305 23 43, F +41 26 305 23 36, www.fr.ch/sff

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG



CAMPAGNE
CANTONALE
D'ECONOMIE
D'ELECTRICITE

KANTONALE
KAMPAGNE
ZUM
STROMSPAREN



WWW.OFF-FR.CH

De [redacted]
Envoyé : mercredi 27 avril 2016 09:12

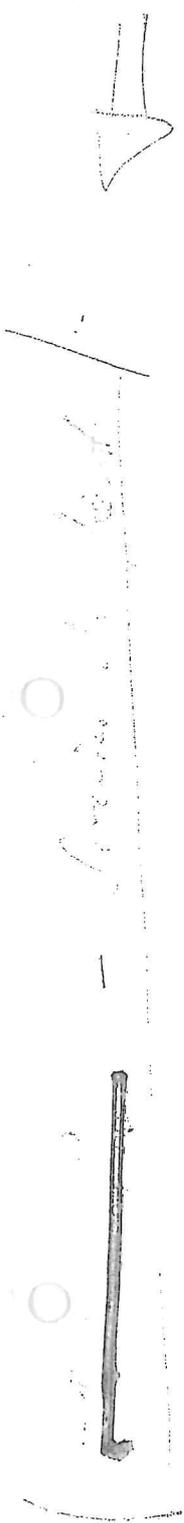
A [redacted]

Objet : Gewichtung der Kriterien und Dimensionen

Guten Tag Zusammen

Die Infositzung ist vorbei. Danke allen welche da mitgemacht haben.

Grille d'évaluation



Ne pas remplir

Dimensions	Poids dimension [%]	Critère	Poids critère [%]	Commentaires
SOCIETE		Distance aux habitations	0	
TECHNIQUE		Radars civils et militaires	0	
		Infrastructures publiques	0	
		Vent	0	
ECONOMIQUE		Raccordement électrique	0	
		Accès routiers	0	
		Milieux naturels	15	
		Oiseaux nicheurs	30	
		Chauves-souris	20	
		Oiseaux migrateurs	20	
		Paysage - Anthropisation	5	
		Paysage - Typicité	5	
		Surface d'assolement	2.5	
		Zone de protection locale	2.5	
		100%		
NATURE ET PAYSAGE	0			

Müller Bruno

Von:

Gesendet:

An:

Cc:

Betreff:

RE: Gewichtung der Kriterien und Dimensionen

Danke (mit einiger Verspätung) für deinen Vorschlag. Ich habe diesen unserem Ornithologen vorgelegt, der folgendes geltend macht bzw. dazu sagt:

Man kann mit so einer Tabelle arbeiten. Natürlich spielt es dann eine grosse Rolle, wie man z.B. "très sensible" oder "peu sensible" definiert.

Zu den *oiseaux migrants*: Es steht: "en fonction de la sensibilité des espèces d'importance nationale". Ich glaube nicht, dass es für Zugvögel eine Liste der Arten von nationaler Bedeutung gibt, da ja viele dieser Zugvögel nicht oder kaum in der Schweiz brüten. Wenn etwa an einem Ort 10000 Goldregenpfeifer durchziehen, ist dieser Ort bedeutend, auch wenn der Goldregenpfeifer für die Schweiz nicht wichtig ist. In diesem Abschnitt "oiseaux migrants" ist die Anzahl durchziehender Individuen wichtiger als die Arten. Es müsste also eher heissen: "En fonction de l'importance de la migration". [Aber selbst so wird es in diesem Abschnitt nicht ganz einfach zu definieren, was "très sensible" oder "peu sensible" heisst.]

Für jedes Kriterium muss die jeweilige Bedeutung festgehalten werden (mit einer Summe von 100%; s. auch Blatt "Synthèse"). Meines Erachtens sollten "Milieux naturels" und "Paysage-Anthropisation" weniger Gewicht erhalten als die drei faunistischen Kriterien.

Weiter haben wir die Waldreservate (réserves forestières) formell als Ausschlusskriterien definiert; gleichzeitig bin ich nicht mehr sicher, ob wir bezüglich der Biodiversitätszonen im Wald (zones de biodiversité en forêt) gleich vorgegangen sind. Sollte dem so sein, umso besser; falls nicht, müssten wir das noch nachholen bzw. in die Beurteilungstabelle integrieren.

Besten Dank für die Berücksichtigung dieser Bemerkungen und bis bald.

Gruss

Conservation des forêts et aménagement du territoire / Walderhaltung und Raumplanung

+41.26.305.23.43

Service des forêts et de la faune SFF

Amt für Wald, Wild und Fischerei WaldA

Route du Mont Carmel 1, Case postale 155, 1762 Givisiez

T +41 26 305 23 43, F +41 26 305 23 36, www.fr.ch/sff

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF

Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD

ETAT DE FRIBOURG

STAAT FREIBURG



CAMPAGNE
CANTONALE
D'ÉCONOMIE
D'ÉLECTRICITÉ

KANTONALE
KAMPAGNE
ZUM
STROMSPAREN



WWW.OFF-FR.CH

De :

Envoyé : mercredi 27 avril 2016 08:17

À : Baudouin

Objet : Gewichtung der Kriterien und Dimensionen

Guten Tag Zusammen

Die Infositzung ist vorbei. Danke allen welche da mitgemacht haben.

Im Anhang schicke ich euch eine Exceltabelle, wo ihr eure (Service) Gewichtung eintragen könnt. Ich wäre froh, wenn ihr mir diese Gewichtung bis zum 20.5.16 schicken könnt. Damit ich eine grosse Tabelle für die nächste Sitzung vorbereiten kann. An der nächsten Sitzung werden wir dann versuchen diese verschiedenen Gewichtungen auf einen Nenner zu bringen.

Danke und bis bald

Freundliche Grüsse

Service de l'énergie SdE
Amt für Energie AfE
Boulevard de Pérolles 25, case postale 1350, 1701 Fribourg
T +41 26 305 28 41, F +41 26 305 28 48, www.fr.ch/sde

Direction de l'économie et de l'emploi DEE
Volkswirtschaftsdirektion VWD

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG



CAMPAGNE
CANTONALE
D'ÉCONOMIE
D'ÉLECTRICITÉ

KANTONALE
KAMPAGNE
ZUM
STROMSPAREN



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

WWW.OFF-FR.CH

Requis à l'ind. au 5.16

Année 2016

PARTIE B

Dimensions et critères

Dimensions	Poids dimension [%] <small>Doit être égale à 100%</small>	Critères (Partie 1)	Poids critères [%] À reporter	Commentaires
SOCIETE		Distance aux habitations	100%	
		Radars militaires et civils	100%	
TECHNIQUE		Potentiel éolien	50%	
		Raccordement électrique	25%	
ECONOMIQUE		Accès routiers	25%	
		Milieux naturels	10%	
NATURE ET PAYSAGE		Oiseaux nicheurs	25%	
		Oiseaux migrateurs	25%	
		Paysages – Anthropisation	5%	
		Paysages – typicité	5%	
		Chaque jour	30%	

Grille d'évaluation

Ne pas remplir

Dimensions	Poids dimension [%]	Critère	Poids critère [%]	Commentaires
SOCIÉTÉ	30	Distance aux habitations	100	un seul critère
TECHNIQUE	20	Radars civils et militaires	20	le "droit de veto" du DDPS renforcera de toutes manières le poids de ce critère
		Infrastructures publiques	80	
ÉCONOMIQUE	20	Vent	50	c'est la ressource à exploiter, elle doit donc avoir un poids certain
		Raccordement électrique	25	
		Accès routiers	25	
NATURE ET PAYSAGE	30	Milieux naturels	20	
		Oiseaux nicheurs	15	
		Chauves-souris	15	
		Oiseaux migrateurs	15	
		Paysage - Anthropisation	15	
		Paysage - Typicité	10	
		Surface d'assolement	5	
Zone de protection locale	5			
	100			

doit être pondéré plus fortement pour démontrer que l'humain et son bien-être passe avant d'autres éléments

le "droit de veto" du DDPS renforcera de toutes manières le poids de cette dimension => 20% nous paraît suffisant

les critères de rentabilité économique de l'exploitant (du développeur) renforceront le poids de cette dimension => 20 nous paraît adéquat.

Une attention particulière doit être portée aux premières installations que le développeur voudra réaliser "à perte" pour des raisons d'acceptabilité de la technologie.

doit être pondéré plus fortement pour démontrer que l'environnement prévaut sur des intérêts économique d'une "minorité".

Après analyse, l'association de la Sonnaz conteste la base du processus d'évaluation des sites éoliens

La grille de sélection mise en cause

« STÉPHANE SANCHEZ

Eoliennes » L'association Non au parc éolien – Les Collines de la Sonnaz a reconstitué la genèse du chapitre éolien du plan directeur cantonal, qui a conduit au choix de sept projets. Elle communiquait hier sa conclusion: le processus décrit dans l'étude de base «ne colle pas» aux résultats affichés. Comme cette étude fonde le chapitre éolien du plan directeur adopté par le Conseil d'Etat, ce décalage justifie «qu'une enquête administrative soit diligentée par le Conseil d'Etat», estime l'association, qui en demande l'ouverture. De quoi alimenter le moulin des communes en litige avec l'Etat (lire ci-dessous).

3

Le nombre de communes touchées par un parc éolien et qui ont pris part à la consultation de base

24

Le nombre de communes finalement touchées par un parc éolien

L'association a analysé plus de 300 pages fournies par le Service de l'énergie à Paysage Libre Fribourg, dans le cadre de la loi sur la transparence. Au cœur de ce dépeçage: une consultation menée en 2016 par le groupe de travail réunissant plusieurs services de l'Etat sous l'égide du Service de l'énergie. Vingt-cinq acteurs ont pris part à cette consultation: les services en question, des promoteurs, des associations de protection et onze communes.

Echantillon réduit

Premier constat: «Seules trois communes concernées par les périmètres éoliens retenus (sur 25, ndlr) ont pris position», note l'association. Il s'agit de Romont, Siviriez et Le Flon. «On lit pourtant dans le plan directeur: La planification directrice éolienne n'a de sens que si les acteurs directs du territoire sont impliqués. Telle a été la décision du groupe de travail», relève Olivier Bays, secrétaire de l'association.

Les acteurs pouvaient chacun fixer le poids de 11 critères (vent, accès, chauves-souris,



L'association Non au parc éolien – Les Collines de la Sonnaz a déconstruit le processus de choix des sites éoliens. Keystone/photo prétexte

distances aux habitations, etc.), répartis entre quatre dimensions (économie, technique, société, ainsi que nature et paysage). Les acteurs devaient pondérer ces quatre dimensions.

Ensuite? Le groupe de travail a décidé que la valeur finale de chaque critère et dimension se-

rait «la moyenne des résultats des 25 acteurs»: «Ce choix garantit l'équité de traitement», a-t-il justifié. Mais l'association, qui dispose des données de chaque participant, a refait les calculs et constaté au passage qu'il n'y avait que 24 acteurs – Noréaz a répondu deux fois.

De plus, les pondérations figurant dans la grille d'évaluation officielle – qui a servi à noter les sites potentiels – ne cadrent pas. L'«économie» représente 20,8% de la note finale, dans ce tableau officiel, alors que les acteurs parlaient de 35,9%, selon les calculs de

l'association. La technique pèse officiellement 19,6% de la note, et seulement 6,5% selon les données. Le voisinage passe de 18% chez les acteurs à un 23,2% officiel.

Conclusion de l'association: la pondération faite par les acteurs «a été modifiée sans men-

tion ni explication dans le plan directeur», alors que les changements étaient «indétectables par le public». De plus, en parlant de «moyenne des résultats des 25 acteurs» et «d'équité», le groupe de travail «a décrit de manière inexacte le choix des sites», estime l'association.

Cette dernière remarque qu'un douzième critère figure dans la grille finale, «infrastructures publiques», sur lequel les communes ne se sont pas exprimées. Le tout «entraîne une augmentation de la note des sites prospectés par Ennova» (lire ci-dessous), assure l'association.

«Il n'y a pas de biais»

Onze communes consultées, dont trois touchées? Le conseiller d'Etat Olivier Curty, directeur de l'Economie, réagit: «Tous les acteurs concernés par la thématique, donc toutes les communes, ont été invités.» Côté transparence, il relève que «le résultat a tenu compte de l'ensemble des milieux concernés et a été publié avec les documents mis en consultation publique en 2017 déjà. Tous les acteurs concernés avaient la possibilité de s'exprimer dans ce contexte.» Quant au soupçon de biais favorable à Ennova, Olivier Curty note que «le Conseil d'Etat a retenu tous les sites favorables, les 7» – alors que 4 suffisaient aux objectifs énergétiques. «Il ne fait pas de sens de prétendre que des sites auraient été favorisés. Il n'y a pas de biais.»

N'empêche, «ces faits portés à la connaissance du gouvernement doivent l'inciter à ouvrir une enquête administrative», estime M^e Thierry Gachet, mandaté par plusieurs associations, pour l'accès aux documents. L'analyse de l'association va aussi aiguïser les banderilles que les communes planteront dans le plan directeur cantonal, en cours de révision.

Olivier Curty, de son côté, cherche toujours à confier à un expert externe l'examen du processus de sélection. Des «discussions très constructives» sur cette expertise ont eu lieu cette semaine, avec l'Association des communes fribourgeoises et Paysage Libre, dit-il. »

ONZE COMMUNES ATTAQUENT LE CONSEIL D'ÉTAT AU TRIBUNAL FÉDÉRAL

En décembre, le Gouvernement fribourgeois avait refusé de reconsidérer le chapitre éolien du Plan directeur cantonal, révision demandée par La Sonnaz et Vuisternens-devant-Romont. Onze communes ont fait recours mardi auprès du Tribunal fédéral. Il s'agit de La Sonnaz, Vuisternens, Billens-Hennens, Grangettes, La Verrerie, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, Sorens, Ursy et Villorsonnens. Leur objectif: «Etre enfin entendues par le Conseil d'Etat», communique aujourd'hui leur avocat,

M^e David Ecoffey. Sur la base de «faits graves», les communes contestent toujours l'indépendance de l'expert Ennova SA, lorsqu'il accompagnait le groupe de travail de l'Etat dans la sélection des sites éoliens potentiels. «Le Conseil d'Etat refuse de se saisir des faits, qui doivent pourtant être instruits d'office», estime l'avocat.

Le Conseil d'Etat proposait aux communes de participer à la consultation en cours du Plan directeur cantonal, pour signaler les pro-

blèmes. L'avocat s'oppose: elles n'ont pas à démontrer elles-mêmes que «le conflit d'intérêts a faussé le résultat de l'expertise». Dans leur recours, les communes demandent donc «que la cause soit renvoyée au Conseil d'Etat» pour qu'il «examine enfin sur le fond les problèmes graves soulevés».

Qu'en dit le Conseil d'Etat? Il «prend acte et prendra position dès qu'il y sera invité par le Tribunal fédéral», indique Olivier Curty, président du gouvernement. SZ

Le loup agite le débat politique

Grand Conseil » Après l'attaque d'un loup sur des animaux de rente à Chandon (Belmont-Broye), les députés UDC Ivan Thévoz (Russy) et Jean-Daniel Chardonnens (Fétigny) estiment désormais «plus que probable» que le canidé se soit manifesté dans la Broye et en Sarine durant l'été 2021. «Cette offensive du loup est la première en son genre sur le Plateau fribourgeois depuis plus de 150 ans», relèvent-ils dans une question adressée au Conseil d'Etat.

Les deux élus veulent savoir si le gouvernement cantonal pense que le canidé a sa place en plaine et quel soutien l'Etat compte apporter aux éleveurs de plaine peu habitués à faire face à ce prédateur. » MRZ

Le parc naturel régional orphelin de Patrick Rudaz

Décès » Cofondateur du Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut et de la Triennale internationale du papier, l'ancien journaliste Patrick Rudaz s'est éteint à 66 ans.

«Déroutant parfois, attachant souvent, Patrick ne laissait personne indifférent. Ses collègues saluent sa générosité, sa sensibilité pudique, sa désinvolture étonnante, ses maladrotes touchantes, sa gouaille malicieuse.» C'est la mémoire d'un homme aux multiples facettes que les collaborateurs du Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut (PNR) saluent en la personne de Patrick Rudaz (photo Charly Rappo), dans la lettre d'information du parc parue jeudi. Cofondateur et coordinateur du parc aux côtés de François Margot, l'homme s'en est allé le 27 janvier dernier. Agé de 66 ans, il

aurait dû prendre sa retraite à la fin du mois d'août.

«C'était vraiment un original. Sans le souci des apparences, il était quelqu'un de très sensible, profond», relève son collègue vaudois François Margot. Tandis que ce dernier développait à la fin des années 1990 un projet de réserve de biosphère dans le Pays-d'Enhaut, le Gruérien œuvrait de son côté sur un projet pilote autour du paysage du Vanil-Noir, inscrit à l'inventaire fédéral. De leur rapprochement est né en 2006 l'association du Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut. Labellisée parc suisse en 2011, l'institution occupe aujourd'hui 15 employés et

couvre 17 communes. «Avec Patrick, on aurait jamais imaginé cela il y a 15 ans», remarque François Margot qui souligne la forte implication du Gruérien, notamment dans

les efforts de communication pour promouvoir les parcs régionaux. Sa disparition n'est pas passée inaperçue dans le milieu, selon François Margot qui évoque les témoignages reçus d'autres parcs et d'instances nationales.

Journaliste à Radio Fribourg ou encore responsable de la rédaction de *Pro Fribourg*, Patrick Rudaz s'est illustré dans le milieu de la culture et du patrimoine. En 1991, cet historien de l'art transforme une expo-

sition amateur d'objets artisanaux et de chasse à Charmey en une véritable institution culturelle, aux côtés de son épouse, la journaliste Monique Durusel. Conservateur du Musée de Charmey 25 ans durant, il lui confère un large rayonnement au travers notamment de la Triennale internationale du papier qu'il cofonde en 1993 avec l'artiste Viviane Fontaine. «Il n'arrêtait pas de lancer des idées. Il en avait trop. Parfois, il fallait lui dire stop», remarque son épouse. Parmi ses initiatives, celle de fédérer les musées gruériens au sein d'une association, à l'origine de la Nuit des musées.

«Ce fumeur invétéré s'est éteint lors d'un voyage en Colombie, baroud d'honneur à la maladie qui le consumait depuis plusieurs années», lit-on dans la lettre d'information du PNR. »

CHARLES GRANDJEAN