

**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'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 [redacted] Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens,

⁴ Communes [redacted] La Verrerie, Villorsonnens et Vuisternens-devant-Romont

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 courriel du 21 novembre 2023. Dans ce même courriel, 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 courriel 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 courriel 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 2016²¹ ; 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_windenergieanlagen.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_windenergieanlagen.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 éoliennes²⁹. 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_planung_von_windenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommendations_pour_la_planification_dinstallations_eoliennes.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_planung_von_windenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommendations_pour_la_planification_dinstallations_eoliennes.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_planung_von_windenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommendations_pour_la_planification_dinstallations_eoliennes.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

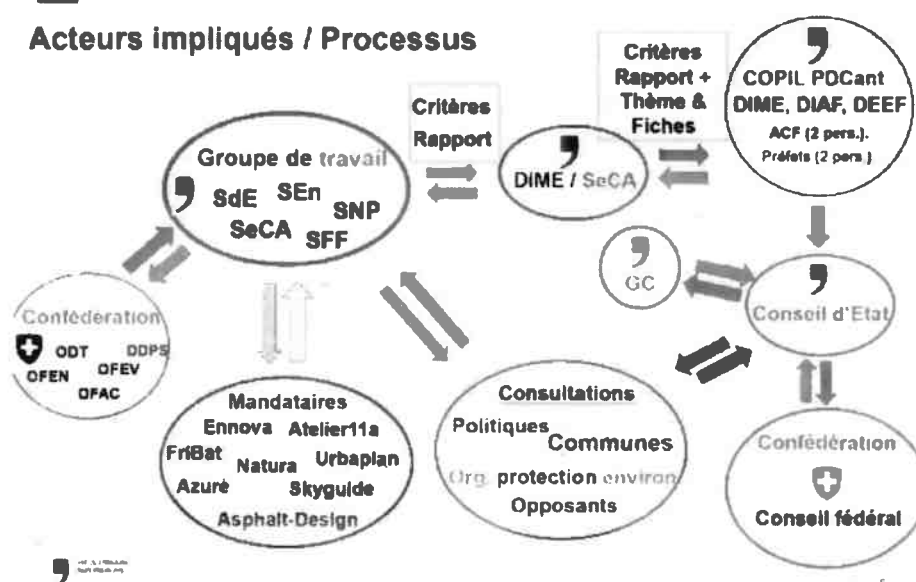


Fig. 1 : État de Fribourg, Rencontre DEEF-DIME / Commission des finances et de gestion (CFG), Planification éolienne (PDCant) – État de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, 1^{er} avril 2022, diapositive 4 : Planification éolienne et PDCant (DIME/DEEF), Acteurs impliqués / 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-FR)**³⁶ 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-sdel?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)	Serge Boschung Bruno Müller ⁴² [REDACTED] (PV)
Service des constructions et de l'aménagement (SeCA)	[REDACTED] (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)).

Bruno Müller
Serge Boschung
Serge Boschung
Bruno Müller

	Roxanne Jacobi
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)	Andreas Binz
	██████████ (stagiaire) (uniquement lors de la séance du 1 ^{er} octobre 2015)
Service de la nature et du paysage (SNP)	Chantal Baudassé
Communication de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle du canton de Fribourg (DEE)	Nando Luginbuhl (invité aux séances des 23 mars 2016 ⁴³ et 11 avril 2016 ⁴⁴)

Enfin, lors de cette première séance du 28 août 2015, **Serge Boschung** 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, **Serge Boschung** « propose d'intégrer la société **Greenwatt** au groupe de travail, par exemple en qualité de mandataire externe »⁴⁷. Selon le PV de la séance, **Serge Boschung** 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 ██████████ 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, **Greenwatt** a intégré une organisation environnementale ainsi que la société [REDACTED] (...) »⁴⁸.

D'après **Serge Boschung**, « **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 **Bruno Müller** (SdE) avec copie à **Serge Boschung** **Chantal Baudassé** (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 **Baudassé** 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.

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.

La deuxième séance du GT a lieu le 1^{er} octobre 2015. Un représentant de **Greenwatt**, Monsieur **Laurent Scacchi** 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 **Guillaume Favre de Thierrens**. Monsieur **Guillaume Favre de Thierrens** 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 **Laurent Scacchi** effectue 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 **Groupe E Greenwatt SA**. Plus de concurrence sur l'éolien dans notre canton. »
- « **Greenwatt** travaille avec les sociétés **atelier11a** 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 **Laurent Scacchi**/**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**. Sa vision stratégique est résolument aux services des collectivités et de ses actionnaires.
- Par contre, tous les promoteurs de projet ont disparu (ennova et **SwissWinds**). Leurs actifs de projets (**Semsales, Misery-Courtion, Le Gibroux**) ont été rachetés et repris par leur propriétaire et bailleur de fonds **SIG**. **SIG** 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**, **SIG** et **Greenwatt SA** 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] 01.10.2016 Présentation de [redacted] sur le développement éolien (projet-je)

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] [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 :



- 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.

01.10.2015 Présentation de [REDACTED] sur la thème éolien fribourgeois

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 [REDACTED]

- **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.

01.10.2015 Présentation de [REDACTED] sur la thème éolien fribourgeois

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 **SwissWinds** et la réorganisation d'**ennova SA** dans ses relations avec les **SIG** (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 Greenwatt]⁶². 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. [Bruno Müller] « 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 [redacted] » 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, **Serge Boschung** 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, **Serge Boschung** et **Bruno Müller**, 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 **Bruno Müller** 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 **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

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* : Guillaume Favre de Thierrens, Chef de projet »⁷⁶.

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

Dans la suite des échanges qui ont lieu lors de la séance du 25 janvier 2016 et qui sont consignés dans le PV, Madame [REDACTED] « 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 [REDACTED] auprès de ennova, les points proviennent des études/rapports faits par des spécialistes »⁷⁹. Puis, d'après le PV, Bruno Müller 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. Serge Boschung 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 »⁸⁷. Ennova SA est représentée par Monsieur **Guillaume Favre de Thierrens**. En plus de commenter les diapositives de sa présentation, qui sont annexées au PV⁸³, et juste avant de quitter la séance⁸⁴, **Guillaume Favre de Thierrens** 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 **Guillaume Favre de Thierrens**, 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. **Guillaume Favre de Thierrens** 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 **Guillaume Favre de Thierrens**, il est convenu que la prochaine séance est « fixée au mercredi 23 mars à 9h00 » ; selon le PV ; « **Guillaume Favre de Thierrens** 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. 4-5 (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] est également décidé d'inviter l'OFEN »⁹⁶.

Dans le cadre de cette discussion, Bruno Müller 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. Serge Boschung « 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

[Bruno Müller] 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 [Serge Boschung] 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. [Nando Luginbuhl], 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 [Nando Luginbuhl], 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 [Guillaume Favre de Thierrens], qui est « accompagné de Monsieur [Jérôme Gremaud], biologiste, de la société [atelier11a] »¹⁰⁷.

[Jérôme Gremaud] 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 Jérôme Gremaud 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. Serge Boschung « souhaiterait que M. Gremaud soit présent aux séances pour répondre aux éventuelles questions des participants »¹¹². Guillaume Favre de Thierrens « confirme que ces dates ont été réservées par lui-même et M. Gremaud »¹¹³.

La réunion se poursuit avec la présentation de Guillaume Favre de Thierrens. 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 « Nando Luginbuhl, 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, Serge Boschung 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. **Serge Boschung** 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.

Serge Boschung 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). **Serge Boschung** répond qu'« on fera quand même plus que les informer. Ils auront un certain temps pour réagir sur les critères »¹²².

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

Les membres du GT discutent encore de la question des études de base. **Serge Boschung** 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. **Guillaume Favre de Thierrens** 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 : « **Guillaume Favre de Thierrens** – Société ennova SA » et « **Laurent Scacchi** – **Groupe E Greenwatt SA** »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*), **Guillaume Favre de Thierrens** 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 : « **Guillaume Favre de Thierrens** – Société ennova SA » et « [REDACTED] »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, **Guillaume Favre de Thierrens** 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.

Guillaume Favre de Thierrens 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).

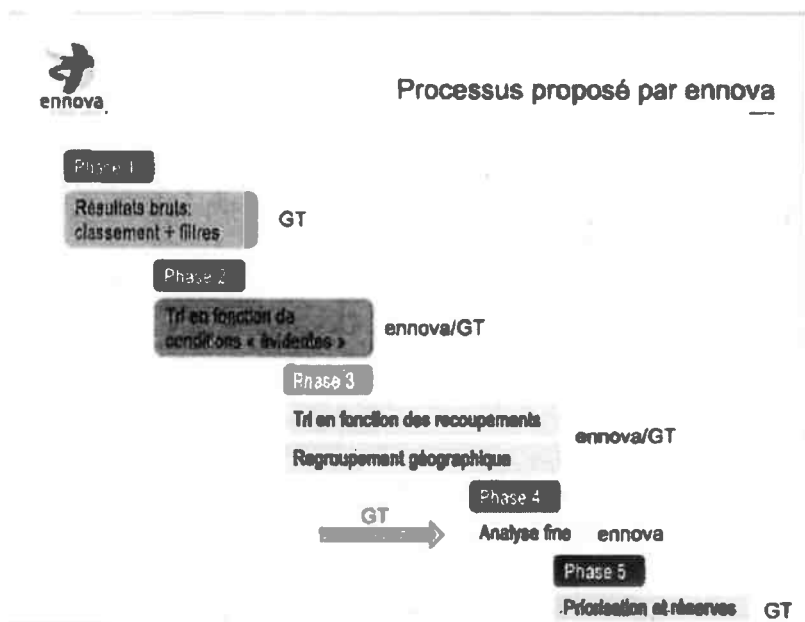


Fig. 5 – Processus proposé par ennova SA au GT¹⁴⁰

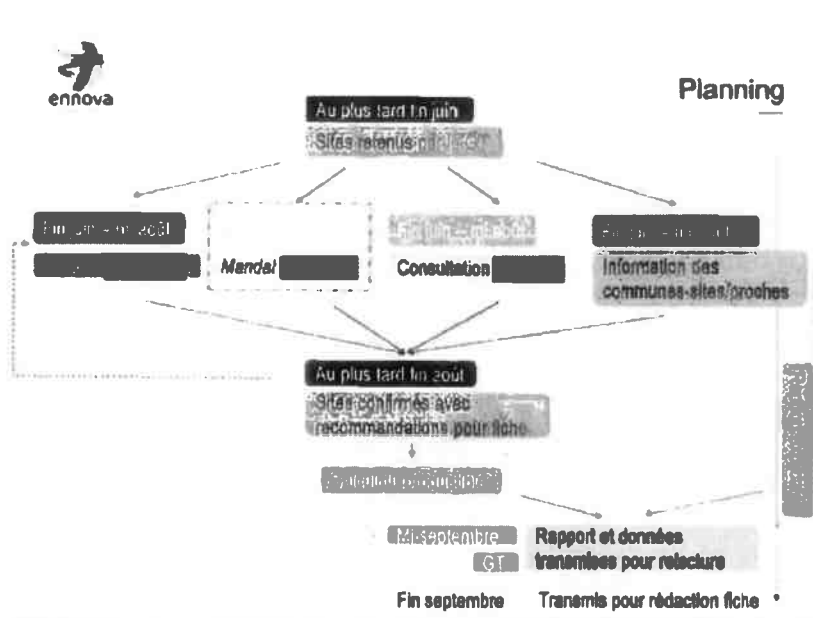


Fig. 6 – Planning proposé par ennova SA au GT¹⁴¹

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

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 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 **L'Azuré** et de lancer le mandat [redacted]. Cela servira de recommandations pour le développeur (une fois que les sites sont affinés). (...) **Guillaume Favre de Thierrens** transmettra les périmètres d'études à [redacted] et contactera [redacted] (pas besoin d'analyses complémentaires pour le site du [redacted]) »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. **Guillaume Favre de Thierrens** 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 **Bruno Müller** 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 – « Guillaume Favre de Thierrens – 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, Guillaume Favre de Thierrens 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 **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 [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 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 ██████████ 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. **Guillaume Favre de Thierrens** 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 : Groupe E Greenwatt SA, ennova SA, L'Azuré et atelier11a.

Groupe E Greenwatt SA¹⁹¹ est une entreprise détenue à

Lors de la séance du GT du 1^{er} octobre 2015, Laurent Scacchi, 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 SA¹⁹⁶ une lettre d'intention de collaboration concernant le parc éolien prévu , pour lequel ennova SA

¹⁹¹ Registre du commerce,

¹⁹³ Site de , Portrait,

¹⁹⁴ Registre du commerce,

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 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 [Les Services Industriels de Genève SIG]¹⁹⁸. Ceux-ci sont une entreprise publique, dont l'actionnariat est composé en 2015 [REDACTED]

[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 les SIG a été concrétisée à travers un contrat intitulé « JUEL III », conclu en 2011²⁰¹. Ce contrat prévoyait la participation des SIG à 20% du capital-actions d'ennova SA, ainsi qu'un prêt pour 33 millions CHF des SIG à ennova SA concernant des projets jurassiens²⁰². À la suite de différentes affaires qui ont éclaté dans le canton de Genève au sujet des relations des SIG 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] 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] 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] 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]

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 **des SIG** 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 **les SIG** 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 **Le 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. **SIG** 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 **Le Châtelard** (FR) avait tenu à ce qu'elle soit maintenue²¹¹. Une autre convention était initialement prévue avec la commune **Les 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 Quatre 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 **Guillaume Favre de Thierrens**, agissant au nom d'ennova SA. Cette organisation se manifesterait également auprès de **Bruno Müller** en vue de la préparation de la réunion « publique » du 20 avril 2016 ; **Serge Boschung** 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 [New Energy Scout GmbH], basé à [Winterthur]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. [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).

Serge Boschung, « 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. **Serge Boschung** 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 [REDACTED]). 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, **Serge Boschung** 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, **Serge Boschung** 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. [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).

²²² 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).

²²³ 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).

²²⁴ 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).

²²⁵ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] 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. [REDACTED] 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. [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).

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 **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 [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, **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 **Serge Boschung**, 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] **Guillaume Favre de Thierrens**, sa présence à la

Monsieur

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 1^{er} octobre 2015²³², tandis que dans le PV de cette même séance, Monsieur **Guillaume Favre de Thierrens** 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 **Guillaume Favre de Thierrens**, 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 **Jean-Luc Zanasco**, directeur d'ennova SA, et **Guillaume Favre de Thierrens** responsable de projet pour ennova SA²⁴³.

Par courriel du 25 avril 2016, **Guillaume Favre de Thierrens** envoie à **Bruno Müller** 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 **atelier11a** (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 **Urbaplan** et **atelier11a**
- 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.

[illegible]

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 Jean-Luc Juvet 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, **Guillaume Favre de Thierrens** adresse un e-mail à **Bruno Müller** et **Serge Boschung**, 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.

Réf. Ligne		Heure Cal. (KBOB-Tarif (CHF))		Montant HT		Commentaires	
2	Elaboration des documents	83		fr.	13 031,0		
2.2	Analyse détaillée des sites au regard des contraintes environnementales en vue de leur pondération	13	C	157	fr.	2 041,0	Intègre les itérations avec le GT, le SNP, le SFF et Atelier 11a pour finaliser le rapport de Atelier 11a ainsi que l'ajustement des données environnement (Grand Téra).
2.2.1	Coordination du mandataire environnement et travaux préalables (données, ...)	5	C	157	fr.	785,0	Présence de Atelier 11a aux séances du 20.04.2016
2.2.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "environnement" (Atelier 11a)				fr.	1 500,0	
2.2.3	Coordination du mandataire environnement pour la pré-étude 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 pré-étude des sites prioritaires en "environnement" (Atelier 11a) - coûts estimés				fr.	5 000,0	Mandat de Atelier 11a pour l'évaluation plus précise des sites définis prioritaires
2.3	Analyse détaillée des sites au regard des contraintes paysagères en vue de leur pondération	20	C	157	fr.	3 140,0	
2.3.1	Coordination du mandataire paysagiste et travaux préalables (données, ZVI...)	10	C	157	fr.	1 570,0	Intègre les itérations avec le GT, le SNP, l'Urbanplan pour finaliser le rapport de Urbanplan ainsi que l'ajustement 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'Urbanplan aux séances du 20.04.2016
2.3.3	Coordination avec le SNP pour le regroupement des sites prioritaires une fois définis (sans intervention d'Urbanplan)	10	C	157	fr.	1 570,0	Une fois les sites prioritaires définis, il sera nécessaire de les justifier d'un point de vue paysagier. 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 révo + note explicative (livrable intermédiaire)	20,0	C	157	fr.	3 140,0	Réajustement de la table générale après intégration des données au point 2. Proposition d'une table automatique (paramétrage excel) pour jouer sur les poids des critères et définir la méthode de classement (matrice, additionnelle, ...)
2.10	Séance d'échanges avec le Service de l'énergie pour homogénéiser la catégorisation des sites (prioritaires, ...) - préparation documents (PPT, plans, table...)	30,0	C	157	fr.	4 710,0	Différentes séances ou échanges de discussion avec le GT et les Services. Démarche itérative incluant la préparation des séances, documents... Réflexion pour prise en compte des différents avis émanant des acteurs consultés le 20.04 (tendances, etc...). 1 séance de présentation/échange avec le mandataire en charge de rédiger la fiche colonne du PDCant. Echanges généraux avec les services
5.2 op	Elaboration d'un rapport d'accompagnement suite à la consultation des acteurs (30.04)	8	C	157	fr.	1 256,0	Suite à la rencontre des différents acteurs (communes, ONAs, opposants), un rapport d'accompagnement de la consultation est proposé: rédaction et synthèse des avis

Report HT
Taux de 10%
fr. 13 858,3

TVA 8%
Total TTC
fr. 14 877,0

une « analyse de nos estimations par rapport [aux] nouvelles données de l'OFEN »²⁵². Cet ajout est validé le même jour par Bruno Müller²⁵³.

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.

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, Bruno Müller répond, le 16 août 2016 : « On sait que tu as travaillé plus que prévu initialement. Ça va pas donner des Problèmes lors du paiement. 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 « [REDACTED] – Paysage (voir facture 9082) » ;
 - 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 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 SaCA, 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 le 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 soucié de 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, encore que les prestations des autres mandataires externes ([REDACTED] et [REDACTED] recrutées par ennova SA s'élèvent à 34'179,60 CHF HT (Atelier 11a)²⁶⁴ et 9'466 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'**atelier11a** 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'**atelier11a** indique que celle-ci couvre les prestations effectuées du début du mandat (janvier 2016) au 31 mai 2016²⁶⁸.

Le **14 novembre 2016**, **Guillaume Favre de Thierrens** adresse un courrier à **Bruno Müller** – 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 et pour quelle raison	
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 TTC²⁷⁶. 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 « **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 TTC²⁷⁸.

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

2016 - 2017

Note

GF n'a pas en possession le montant des mandats Skyguide lors du PDCant EXP, directement réglé par le SdE.
Fribourg est l'agent chausse-souris du Canton. Aucune facturation n'a été faite.

n°	Période	Mandataire	Montant HT	Intitulé mandat *		
				PDCant E	SNR	PDCant A
EB00507AA - 001	14.01.2016 - 30.04.2016	ennova	CHF 42'000	x		
EB00507AA - 002	01.05.2016 - 30.11.2016		CHF 9'487	x		
			CHF 34'180	x		
		ennova	CHF 97'462	x		
EB00507AA - 003	01.01.2017 - 31.03.2017	ennova	CHF 10'488	x		
			CHF 5'807	x		
			CHF 1'188	x		
			CHF 570	x		
EB00507AA - 004	01.03.2017 - 31.05.2017	ennova	CHF 7'928		x	
FR_PDCant_Consultation_F01	01.12.2017 - 31.12.2017	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 - 30.08.2018	ennova	CHF 6'889			x

Intitulé du mandat

PDCant EXP - EXAMEN PRELABLE >>> DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE EB00507AA201601_FR_C1

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 (L'Azuré et atelier11a) 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 **Bruno Müller**, 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 **Jean-Luc Juvet**, 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, **Jean-Luc Juvet** 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'Energie, 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'Energie, 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 une 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 échuant 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 SÄGESESSER, 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 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 extraparlémentaires**, 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 extraparlémentaires 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'Etat 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 ; RSE 10.1) prévoit que « [t]oute activité de l'Etat (...) 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 ; RSE 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. [REDACTED], Eoliennes - plan directeur – Groupe E, 18 juin 2021 ; Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_DECS-LACE_réponse [REDACTED] 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]l 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-berne.ch/fr/rapports-et-recommandations>

- **« 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-diff/nrb-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/39453a8c89f625c58204a29c564fa27b28792f67/compliance-reglement-1.pdf>.

³⁷⁴ OFEN, Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens, 31 mars 2016, <https://pubddb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/846/>, 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-diff/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 marché³⁸¹, 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'éluder 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, Bb-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, Bb-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 les SIG, 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_windenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pour_la_planification_d'installations_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_windenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pour_la_planification_d'installations_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 **Le 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 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 énergie 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 **Chantal Baudassé** 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 **Bruno Müller** du 8 septembre 2015 à **Chantal Baudassé**, où **Serge Boschung** 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 **Greenwatt** comme observateur, ses membres ont reçu, lors de la deuxième séance du GT, un de ces représentants, Monsieur **Laurent Scacchi**. 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 **Serge Boschung** 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'actionnariat 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).

Ulérieurement, **Serge Boschung** 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 **Serge Boschung**, tous ces bureaux ont donc été écartés, sauf ennova SA, qui était liée [REDACTED] et qui apparaissait alors comme la candidate idéale⁴⁴⁵. 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 **Laurent Scacchi** 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 ([REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]), 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. [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).

⁴⁴⁸ 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).

⁴⁴⁹ 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).

⁴⁵⁰ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 2, pièce-jointe dans un courriel de M. [REDACTED] 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://hcc.ne.ch/hccintapp/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/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 [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 **Schwyberg** 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] 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. **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

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 **Olivier Curty** (Conseiller d'Etat à la tête de la DEEF), **Serge Boschung** (chef du SdE) et **Giancarla Papi** (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_Préfets_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 **atelier11a** 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], [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_Impartialité).

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 **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, [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 **Greenwatt**. 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'Etat de Fribourg « ne dispos[ait] pas dudit document » et « ne [savait] également pas qu'elle organisation l'a commandité (peut-être [REDACTED] ou l'Etat de Genève). Toutefois, si vous le souhaitez, nous pouvons volontiers procéder à quelques recherches auprès [REDACTED] 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. [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 : « **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 **Le 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 **les SIG**, 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, **les SIG** ont fourni, à bien plaisir, les données de vent du site de **Semsales**. Cet unique projet éolien de **SIG** 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,

Jean-Luc Zanasco

Responsable Développement éolien – Directeur ennova SA (...) **SIG** »

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, **Christophe Aegerter**), et le chef du SdE, **Serge Boschung**) 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, 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.