



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

II<sup>e</sup> Cour administrative

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

Tribunal cantonal  
Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00  
IBAN CH88 0900 0000 1700 1443 9  
[www.fr.ch/tc](http://www.fr.ch/tc)  
[tribunalcantonal@fr.ch](mailto:tribunalcantonal@fr.ch)

Selon liste de destinataire/s

—  
N/réf.: 602 2024 87/lan (à mentionner dans toute correspondance svp)  
V/réf.:

*Fribourg, le 3 juillet 2024*

**Commune de La Sonnaz et consorts / Conseil d'Etat du canton de Fribourg**

**Copie pour information :**

- Réponse du
- Observations de l'autorité intimée du 2 juillet 2024 avec annexes
- Détermination du
- Lettre du

Avec nos meilleures salutations

Annexe/s mentionnée/s

—

**Destinataire/s**

**Courrier A**

> Maître David Ecoffey, bd de Pérolles 19, 1701 Fribourg



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat  
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg



Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40  
www.fr.ch/ce

## PAR RECOMMANDÉ

Tribunal cantonal  
II<sup>e</sup> Cour administrative  
Madame Anne-Sophie Peyraud  
Juge déléguée  
Rue des Augustins 3  
Case postale 630  
1701 Fribourg

*Fribourg, le 1<sup>er</sup> juillet 2024*

2024-695

### **Commune de La Sonnaz et consorts / Conseil d'Etat du canton de Fribourg**

Madame la Juge déléguée,

Dans le délai aimablement prolongé au 2 juillet 2024, nous vous adressons les

## **observations**

sur la recours contre le rejet de la demande de récusation de la Commune de La Sonnaz et consorts à l'encontre de Messieurs Olivier Curty, Lionel Perret et Mattia Cattaneo dans l'affaire mentionnée en titre.

## EN FAIT

- a. Le plan sectoriel de l'énergie a été entièrement révisé en 2017 pour tenir compte de l'évolution des technologies et établir le lien avec la dimension territoriale. Il a servi de base à l'établissement de la fiche relative à l'énergie éolienne du Plan directeur cantonal (PDCant), lequel a été révisé entre 2014 et 2019 et approuvé par le Conseil fédéral en mai 2019 (partie urbanisation) et en août 2020 (autres parties).
- b. Le 5 octobre 2021, la Commune de La Sonnaz a déposé une demande de reconsidération portant sur l'adoption du volet « éolien » du PDCant (Fiches T121 et P0305 à P0311) (cf. **Annexe 1** – Demande de reconsidération du 5 octobre 2021).
- c. Par courrier du 21 décembre 2021, le Conseil d'Etat s'est déterminé sur la demande de reconsidération et a renvoyé la requérante à faire valoir ses arguments dans le cadre de la mise en consultation publique des modifications du PDCant de mars 2022 (**Annexe 2**).
- d. Le 11 janvier 2022, la Commune de La Sonnaz a déposé un recours au Tribunal fédéral (**Annexe 3**), lequel a été complété le 13 juillet 2022 (**Annexe 4**).
- e. Parallèlement, la Commune de La Sonnaz a déposé le 17 mars 2022 une demande de modifications et de reconsidération de l'intégralité du volet éolien du PDCant (**Annexe 5**),

- f. En mai 2022, le Conseil d'Etat a ouvert une consultation pour les communes concernées par une fiche éolienne du PDCant (**Annexe 6**).
- g. La Commune de La Sonnaz s'est déterminée par un courrier du 28 juin 2022 (**Annexe 7**).
- h. Par arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2022, le Tribunal fédéral a déclaré le recours déposé le 11 janvier 2022 irrecevable (**Annexe 8**).
- i. Par courrier du 12 octobre 2023, de la Commune de Vuisternens-devant-Romont, les communes ont fait valoir leurs souhaits concernant la composition du COPIL Eolien (**Annexe 9**).
- j. Par arrêté du 16 janvier 2024, le Conseil d'Etat a nommé le COPIL Eolien en relation avec l'acceptation partielle le 5 septembre 2023 du mandat 2022-GC-63 de Weck/Fattebert/Bonny/Berset/Dafflon/Dumas/Ingold/Esseiva/Schneuwly/Dorthe (**Annexe 10**).
- k. Le 2 février 2024, la Commune de La Sonnaz & consorts ont déposé une demande de récusation contre trois membres du COPIL, à savoir MM. Olivier Curty, Conseiller d'Etat, Directeur DEEF, Lionel Perret, représentant de Suisse Eole et Mattia Cattaneo, représentant de l'Office fédéral du développement territorial ARE (**Annexe 11**).
- l. Les personnes visées par la demande de récusation la rejettent fermement et unanimement moyennant les arguments développés ci-après :
  - M. Olivier Curty précise les éléments suivants dans son courrier du 26 mars 2024 (**Annexe 12**) :

« l'art.21 al. 1 CPJA prévoit que seule la personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci peut être amenée à se récuser. Or, il est fondamental de rappeler que le COPIL n'endosse aucune de ces responsabilités. Il me paraîtrait ainsi opportun d'insister sur ce point en expliquant que le COPIL n'a pas pour tâche d'instruire ce dossier et, surtout, ne collabore pas à la prise de décision qui demeure de la seule compétence du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, s'agissant de l'art. 21 al.1 let. b CPJA, il y lieu de contester que Groupe E SA - dont je suis effectivement membre du conseil d'administration - est directement lié à l'affaire, au sens de cette disposition. En effet, les buts de Groupe E sont très généraux et concernent essentiellement la mise en œuvre de la politique énergétique du canton de Fribourg de manière générale. Par conséquent, on ne saurait retenir que Groupe E aurait un intérêt particulier dans l'affaire.

En ce qui concerne Groupe E Greenwatt SA, rappelons à toutes fins utiles que je n'en suis pas organe. En outre, l'assemblée générale est exclue des organes visés à l'art.21 al. 1 let. b CPJA. Ainsi, si Groupe E est effectivement actionnaire de Groupe E Greenwatt, sa simple qualité d'actionnaire n'est pas encore un motif de récusation sans l'existence d'un intérêt personnel particulier à l'affaire (RFJ 1998 p.426 à432). Or, la construction alambiquée faite par les demanderessees - passant par ennova SA, qui aurait été rachetée par les SIG, avec qui Groupe E Greenwatt serait partenaire, pour enfin arriver à Groupe E et son conseil d'administration dont je suis membre - démontre bien l'absence de lien direct entre Groupe E et le volet éolien du Plan directeur cantonal. »

- > M. Lionel Perret indique avoir des membres dans l'association Suisse, qui nous donne un mandat de représentation, mais précise n'avoir aucun lien exclusif avec un membre de Suisse Eole, ni un membre du comité. Il estime donc rester un expert indépendant et neutre, c'est d'ailleurs pour cette raison que le comité de Suisse Eole a retenu mon bureau. Il relève enfin qu'un lien exclusif avec un des membres serait aussi un élément négatif pour la bonne gestion de l'association qui regroupe tous les acteurs de l'éolien (dont des communes et des privés) (Courriel du 23 avril 2024 – **Annexe 13**).
- > M. Mattia Cattaneo s'est déterminé comme suit dans un courrier du 20 mars 2024 (**Annexe 14**):

« Selon l'article 3 de l'Arrêté du Conseil d'Etat du 16 janvier 2024, le Comité de pilotage pour la révision du volet éolien du plan directeur cantonal (COPIL éolien) n'a pas de compétences pour désigner les zones qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie éolienne (voir art. 10, al. 1 de la Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie [RS 730.0] et art. 8b de la Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT ; RS 700]).

Comme indiqué dans votre courrier, le COPIL éolien se bornera à soumettre ses recommandations quant aux sites à retenir dans le PDc. Pour mener à bien cette tâche, il ne semble pas inapproprié que différents acteurs et experts siègent dans cet organe, dont des spécialistes de l'ARE. Notre office apporte déjà un soutien méthodologique à plusieurs cantons dans le cadre de leur planification éolienne ; des collaborateurs de l'ARE ont participé par le passé à des groupes de travail et continuent à le faire actuellement. En effet, l'ARE a parmi ses fonctions aussi celle d'accompagner les cantons de manière technique, notamment dans l'élaboration d'une méthode solide à la base d'une planification positive en matière d'énergie éolienne. Il s'agit en particulier d'assurer dès le début de ces travaux le respect des dispositions légales en matière d'aménagement du territoire. L'ARE n'a par contre pas, à notre sens, vocation à participer, dans le cadre des travaux du COPIL éolien, à la *validation* des secteurs propices à l'énergie éolienne sur le territoire cantonal, puisque notre office dirigera la procédure d'examen lors de l'envoi de l'adaptation du volet éolien du PDc par le Canton pour approbation par la Confédération. »

- m. Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat a rejeté de la demande de récusation par une lettre-arrêté du 28 mai 2024 (**Annexe 15**).
- n. Le 10 juin 2024, Me David Ecoffey a déposé un recours au Tribunal cantonal contre le rejet de la demande de récusation au nom de ses mandantes.
- o. Le COPIL s'est réuni pour la première fois le 17 juin 2024.

## EN DROIT

### **1. De la compétence du Conseil d'Etat**

- 1 En vertu de l'art. 24 al. 1 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1), si la personne dont la récusation est demandée conteste le motif de récusation, elle transmet la requête, pour décision, à l'autorité hiérarchique dont elle dépend ou à l'autorité collégiale dont elle est membre.
- 2 Par le biais de l'application des articles 4 al. 1 let. e et 15 al. 1 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA, RSF 122.0.1), le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour prendre une décision sur les requêtes de récusation à l'encontre des membres du Conseil d'Etat.
- 3 Il s'ensuit que la compétence pour traiter la récusation du Conseiller d'Etat Olivier Curty appartient au Conseil d'Etat. La récusation de MM. Lionel Perret et Mattia Cattaneo, en qualité de membres d'un COPIL nommé par le Conseil d'Etat, appartient également à ce dernier.

### **2. Du caractère infondé de la demande de récusation de la commune de La Sonnaz & consorts**

- 4 Quand bien même la requête de récusation devait s'avérer recevable, elle devrait être rejetée, car infondée.
- 5 En effet, ainsi que nous l'indiquons dans notre détermination du 28 mai 2024, l'art. 21 al. 1 CPJA prévoit que seule la personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci peut être amenée à se récuser. Or, il sied de rappeler ici que le COPIL et ses membres n'endossent aucune de ces responsabilités. Ils n'ont pas pour tâche d'instruire ce dossier et, surtout, ne collaborent pas à la prise de décision, qui demeure de la seule compétence du Conseil d'Etat.
- 6 A tout le moins, l'art. 21 al. 1 let. f CPJA concrétise les garanties d'indépendance et d'impartialité découlant de l'art. 30 al. 1 Cst.. Le Tribunal fédéral a souvent rappelé que la garantie d'un tribunal indépendant et impartial instituée par les art. 30 al. 1 Cst. et 6 par. 1 CEDH permettait d'exiger la récusation d'un juge dont la situation ou le comportement était de nature à faire naître un doute sur son impartialité (ATF 126 I 68 consid. 3a). Pour les autorités non judiciaires, en revanche, la garantie d'un traitement équitable et l'exigence d'impartialité se déduisent de l'art. 29 al. 1 Cst., lequel dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement (arrêt du TF 2C\_931/2015, consid. 5.1 ; arrêt du TC 602 2019 86). « *Selon la jurisprudence, ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité ; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée ; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération ; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (ATF 139 III 120 consid. 3.2.1 p. 124 ; 138 I 1 consid. 2.2 p. 3) » (arrêt du TF 2C\_931/2015, consid. 5.1). En outre, des décisions ou des actes de procédure qui se révèlent par la suite erronés ne fondent pas en soi une apparence*

objective de prévention ; seules des erreurs particulièrement lourdes ou répétées, constitutives de violations graves des devoirs, peuvent fonder une suspicion de partialité, pour autant que les circonstances dénotent que le juge est prévenu ou justifient à tout le moins objectivement l'apparence de prévention (ATF 138 IV 142 consid. 2.3 et les références citées).

- 7 Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., qui ne concerne que les procédures judiciaires, l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux (ATF 125 I 209 consid. 8a). Ainsi, les dispositions sur la récusation sont, en principe, moins sévères pour les membres des autorités administratives et gouvernementales que pour les autorités judiciaires (ATF 140 I 326 consid. 5.2; 137 II 431 consid. 5.2).
- 8 En l'espèce, la Commune de La Sonnaz & Consorts formulent plusieurs sortes de motifs à l'encontre des personnes qu'elles entendent récuser.
- 9 Premièrement, elles estiment que M. Olivier Curty, Conseiller d'Etat, Directeur de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation (DEEF), porte en permanence une triple casquette dans le domaine éolien, à savoir : celle de membre du conseil d'administration de Groupe E SA, celle de Directeur en charge de la « Direction responsable » de la représentation de l'Etat au conseil d'administration de Groupe E et celle de Conseiller d'Etat en charge du Service de l'énergie, unité administrative subordonnée à sa Direction en charge, notamment, de l'énergie. Or, s'agissant de l'art. 21 al.1 let. b CPJA, il y a lieu de contester que Groupe E SA – dont Monsieur Curty effectivement membre du conseil d'administration - est directement lié à l'affaire, au sens de cette disposition. En effet, les buts de Groupe E sont très généraux et concernent essentiellement la mise en œuvre de la politique énergétique du canton de Fribourg de manière générale. Par conséquent, on ne saurait retenir que Groupe E aurait un intérêt particulier dans l'affaire. En ce qui concerne Groupe E Greenwatt SA, rappelons à toutes fins utiles que Monsieur Curty n'en est pas organe. En outre, l'assemblée générale est exclue des organes visés à l'art.21 al. 1 let. b CPJA. Ainsi, si Groupe E est effectivement actionnaire de Groupe E Greenwatt SA, sa simple qualité d'actionnaire n'est pas encore un motif de récusation sans l'existence d'un intérêt personnel particulier à l'affaire (RFJ 1998 p.426 à 432). La construction alambiquée faite par les demanderesses - passant par ennova SA, qui aurait été rachetée par les SIG, avec qui Groupe E Greenwatt SA serait partenaire, pour enfin arriver à Groupe E SA et son conseil d'administration dont Monsieur Curty est membre - démontre bien l'absence de lien direct entre Groupe E SA et le volet éolien du PDCant.
- 10 Deuxièmement, la Commune de La Sonnaz & Consorts reprochent à M. Lionel Perret, Directeur de Suisse Eole, de défendre les intérêts économiques particuliers des sociétés électriques regroupées en lobby au sein de Suisse Eole, dont ennova SA et les SIG, ce qui l'empêcherait selon elles de siéger au sein du COPIL éolien. Or, Monsieur Perret relève que les membres de Suisse Eole donnent à l'association un mandat de représentation, mais que lui n'a aucun lien exclusif avec un membre de Suisse Eole, ni avec un membre du comité. C'est d'ailleurs en raison de son indépendance et de sa neutralité, que le comité de Suisse Eole a retenu son bureau. Il relève finalement qu'un lien exclusif avec un des membres serait problématique en termes de gouvernance, pour la bonne gestion de l'association qui regroupe tous les acteurs de l'éolien (y compris des communes et des particuliers).

- 11 Troisièmement, pour ce qui concerne M. Mattia Cattaneo, représentant de l'Office de développement territorial ARE, les recourantes sont d'avis que la présence de la Confédération dans le COPIL est contraire au droit. A ce sujet, nous rappelons que, selon l'article 3 de l'Arrêté du Conseil d'Etat du 16 janvier 2024, le Comité de pilotage pour la révision du volet éolien du plan directeur cantonal (COPIL éolien) n'a pas de compétences pour désigner les zones qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie éolienne (voir art. 10, al. 1 de la Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie [RS 730.0] et art. 8b de la Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT ; RS 700]). Comme déjà dit, le COPIL éolien se bornera à soumettre ses recommandations quant aux sites à retenir dans le PDCant. Pour mener à bien cette tâche, il ne semble pas inapproprié que différents acteurs et experts siègent dans cet organe, dont des spécialistes de l'ARE. L'ARE apporte déjà un soutien méthodologique à plusieurs cantons dans le cadre de leur planification éolienne ; des collaborateurs de l'ARE ont participé par le passé à des groupes de travail et continuent à le faire actuellement. En effet, l'ARE a parmi ses fonctions aussi celle d'accompagner les cantons de manière technique, notamment dans l'élaboration d'une méthode solide à la base d'une planification positive en matière d'énergie éolienne. Il s'agit en particulier d'assurer, dès le début de ces travaux, le respect des dispositions légales en matière d'aménagement du territoire. Cela étant, l'ARE n'a pas vocation à participer à la validation des secteurs propices à l'énergie éolienne sur le territoire cantonal dans le cadre des travaux du COPIL éolien. Ainsi, il sied de considérer la nomination de Monsieur Cattaneo, collaborateur scientifique de l'ARE spécialiste dans la coordination en matière d'énergies renouvelables, comme membre du COPIL Eolien comme une prestation de service technique.
- 12 En définitive, on cherche en vain quelles raisons pourraient mener à la récusation de Messieurs Olivier Curty, Lionel Perret et Mattia Cattaneo.
- 13 Il appert ainsi de tout ce qui précède que les motifs formulés à l'endroit de MM. Olivier Curty, Lionel Perret et Mattia Cattaneo ne sont pas fondés. La prévention n'ayant pas pu être démontrée, le recours doit être rejeté.

### **3. De l'effet suspensif du recours**

- 14 Concernant l'effet suspensif du recours demandé par les recourantes, renvoi est fait aux arguments contenus dans la demande de prolongation de délai du 17 juin 2024, à savoir que, selon la doctrine et la jurisprudence, l'octroi de l'effet suspensif n'est pas possible dans le cas de décisions négatives. En effet, cela reviendrait à accorder au recourant d'être mis au bénéfice d'un régime juridique dont il ne bénéficiait pas (cf. notamment ATF 127 II 132 ; 126 V 407 ; 116 Ib 344 et Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol.2,3ème éd., 2011, p. 814 n.5.8.3.3).

### **Conclusion**

En résumé, le Conseil d'Etat demande au Tribunal cantonal :

- > de rejeter le recours contre la décision de rejet de la demande de récusation, avec suite de frais de procédure à la charge de la Commune de La Sonnaz & Consorts.

Nous vous prions de croire, Madame la Juge déléguée, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Jean-Pierre Siggen, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

**Annexe**

—

Dossier de la cause depuis la demande de reconsidération de 2021 selon bordereau

**Copie**

—

à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, pour elle, le Service de la mobilité, Monsieur Olivier Curty, Conseiller d'Etat, Monsieur Lionel Perret, Directeur de Suisse Eole et Monsieur Mattia Cattaneo, Représentant de l'Office du développement territorial ARE ;  
à la Chancellerie d'Etat.

### **Bordereau de pièces**

1. Demande de reconsidération du 5 octobre 2021
2. Courrier du 21 décembre 2021 du Conseil d'Etat
3. Recours au TF du 11 janvier 2022
4. Complément au recours du 13 juillet 2022
5. Demande de reconsidération du volet éolien du 17 mars 2022
6. Courrier du Conseil d'Etat aux communes concernant l'ouverture de la consultation
7. Détermination du 28 juin 2022
8. Arrêt du TF du 1<sup>er</sup> décembre 2022
9. Courrier du 12 octobre 2023 de la Commune de Vuisternens-devant-Romont
10. Arrêté du Conseil d'Etat du 16 janvier 2024
11. Demande de récusation du 2 février 2024
12. Détermination du 26 mars 2024 de M. Olivier Curty
13. Détermination du 23 avril 2024 de M. Lionel Perret
14. Détermination du 20 mars 2024 de M. Mattia Cattaneo
15. Lettre-arrêté du 28 mai 2024

04 JUIL. 2024

Tribunal cantonal  
Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

---

**Courrier A**

**Maître**

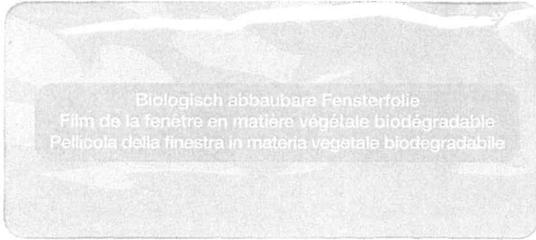
David Ecoffey

Bd de Pérolles 19

Case postale 200

1701 Fribourg

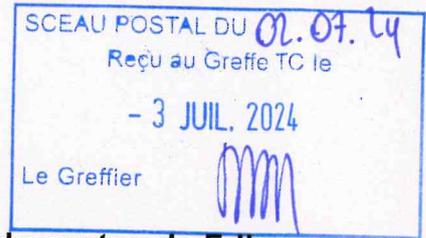
Commune de La Sonnaz <> Conseil  
d'Etat du canton de Fribourg



03.07.24 2.50  
CH - 1300  
Afr. Poste  
2090058  
30001498  
A  
GR  
LAPOSTE



POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN  
ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG



**Commune de La Sonnaz et consorts / Conseil d'Etat du canton de Fribourg**

**Bordereau de pièces**

1. Demande de reconsidération du 5 octobre 2021
2. Courrier du 21 décembre 2021 du Conseil d'Etat
3. Recours au TF du 11 janvier 2022
4. Complément au recours du 13 juillet 2022
5. Demande de reconsidération du volet éolien du 17 mars 2022
6. Courrier du Conseil d'Etat aux communes concernant l'ouverture de la consultation
7. Détermination du 28 juin 2022
8. Arrêt du TF du 1<sup>er</sup> décembre 2022
9. Courrier du 12 octobre 2023 de la Commune de Vuisternens-devant-Romont
10. Arrêté du Conseil d'Etat du 16 janvier 2024
11. Demande de récusation du 2 février 2024
12. Détermination du 26 mars 2024 de M. Olivier Curty
13. Détermination du 23 avril 2024 de M. Lionel Perret
14. Détermination du 20 mars 2024 de M. Mattia Cattaneo
15. Lettre-arrêté du 28 mai 2024