



POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

10-11

Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG

18 NOV. 2025



Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

601 2024 114

## Arrêt du 3 novembre 2025

### I<sup>re</sup> Cour administrative

#### Composition

Présidente : Anne-Sophie Peyraud  
Juges : Dominique Gross, Johannes Frölicher  
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

#### Parties

**ASSOCIATION PAYSAGE LIBRE FRIBOURG**, c/o Dieter Meyer,  
Président, rte de Planafin 41, 1723 Marly, **recourante**, représentée  
par Me Thierry Gachet, avocat, av. de la Gare 2, case postale 25,  
1701 Fribourg,

contre

**DIRECTION DE L'ÉCONOMIE, DE L'EMPLOI ET DE LA  
FORMATION PROFESSIONNELLE**, bd de Pérolles 25, case postale  
1350, 1701 Fribourg, **autorité intimée**,

**ENNOVA SA**, rte Sainte-Thérèse 2D, 1700 Fribourg, **intimée**,  
représentée par Me Sylvain Métille, avocat, av. de Sévelin 15, case  
postale 851, 1001 Lausanne

#### Objet

Loi sur l'information et l'accès aux documents – demande d'accès aux  
documents relatifs au volet éolien du plan directeur cantonal

Recours du 16 septembre 2024 contre la décision du 17 juillet 2024

## **considérant en fait**

A. Par une première requête du 30 avril 2021, l'Association Paysage Libre Fribourg a demandé au Service de l'Énergie (SdE) l'accès à divers documents officiels relatifs au volet éolien du plan directeur cantonal (PDCant).

Cette demande initiale a ensuite été précisée et complétée par une série de requêtes subséquentes, datées des 18 septembre et 15 octobre 2021, ainsi que des 26 janvier, 28 mars et 4 avril 2022.

B. Par courrier du 16 juillet 2021, le SdE a refusé l'accès aux documents requis. Il a justifié son refus en invoquant principalement le fait que les documents étaient déjà publics et accessibles sur les sites internet de l'État, que la demande paraissait abusive et, enfin, qu'elle occasionnerait une charge de travail disproportionnée pour le service.

Le 6 août 2021, la requérante a déposé une requête en médiation auprès de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM).

Deux séances de médiation se sont tenues les 28 septembre 2021 et 28 mars 2022. À l'issue de ce processus, il a été convenu que le SdE accorde l'accès à un certain nombre de documents, notamment les contrats de mandats conclus avec divers prestataires. Le SdE s'est également engagé à demander à la société Ennova SA de lui fournir les données de mesure de vent utilisées pour la réalisation de l'étude pour la définition des sites éoliens du canton de Fribourg, ainsi que le calcul et la modélisation de la ressource éolienne pour l'ensemble des 59 sites de faisabilité éolienne identifiés. Il a enfin été acté que si le SdE obtenait ces données mais que la société Ennova SA s'opposait à leur transmission, le SdE se déterminerait en principe en faveur de l'accès, laissant à la société la charge d'invoquer la protection d'un éventuel secret d'affaires.

Donnant suite aux engagements pris en médiation, le SdE a, par courrier du 7 avril 2022, demandé à la société Ennova SA si elle était en mesure de fournir les données de vent requises et si elle consentait à leur transmission à la requérante.

Par courrier du 9 mai 2022, la société Ennova SA a refusé de fournir les informations demandées par le SdE. Elle a d'abord soutenu que les données de vent mesurées dans le canton de Fribourg avaient déjà été mises à la disposition de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) pour l'élaboration du site public [www.wind-data.ch](http://www.wind-data.ch). La méthodologie de calcul serait également disponible en ligne dans le rapport "Etude pour la définition des sites éoliens – Rapport explicatif" de mai 2017. Elle a estimé ensuite ne pas être soumise à la loi fribourgeoise du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5), en tant que société privée.

La société Ennova SA s'est encore référée au courrier adressé directement à la requérante le 2 mai 2022, dont il ressort qu'en parallèle, la requérante a également formé une demande d'accès à divers documents officiels relatifs au volet éolien du PDCant directement auprès de la société Ennova SA et de son actionnaire, les Services industriels de Genève (SIG). Une séance de médiation s'est tenue le 9 mars 2022 devant le Préposé à la transparence du canton de Genève. Par courrier du 2 mai 2022, la société Ennova SA a refusé définitivement l'accès, considérant qu'elle n'était soumise à aucune obligation de donner suite à la requête.



Par courrier du 13 mai 2022, le SdE a transmis à la requérante le refus de la société Ennova SA de communiquer les données de vent requises. Il a ajouté qu'en ayant effectué cette démarche, il estimait avoir honoré l'accord de médiation et qu'il n'entendait, par conséquent, plus transmettre d'autres documents dans le cadre de la procédure.

Le 17 juin 2022, à l'issue de la procédure de médiation, la Préposée cantonale à la transparence a rendu sa recommandation. En substance, elle a recommandé au SdE d'accorder à la requérante l'accès aux documents qui étaient clairement identifiés, de lui transmettre ceux pouvant l'être sans que cela n'entraîne une charge de travail disproportionnée, et d'entreprendre les démarches nécessaires auprès des tiers pour obtenir les documents et données que le service ne détenait pas.

C. Par décision du 31 août 2022, le SdE a partiellement admis la demande de la requérante. Il a accordé l'accès aux documents clairement identifiés dans la recommandation de la Préposée, en soumettant toutefois cet accès à l'autorisation des tiers concernés. Il a toutefois refusé l'accès aux autres documents, estimant que leur identification engendrerait une charge de travail disproportionnée pour le service.

Concernant plus spécifiquement les documents et données détenus par des tiers, notamment les données de mesures de vent de la société Ennova SA, ainsi que le calcul et la modélisation de la ressource éolienne pour l'ensemble des 59 sites de faisabilité éolienne identifiés, le SdE a indiqué qu'il avait effectué les démarches pour les obtenir, mais qu'il ne les avait pas reçus et ne pouvait donc pas les transmettre.

D. Par acte du 30 septembre 2022, la requérante a interjeté recours contre la décision du SdE du 31 août 2022 auprès de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF).

Par décision du 17 juillet 2024, la DEEF a partiellement admis le recours. Elle a jugé que le SdE ne pouvait pas attendre l'entrée en force de sa décision pour exécuter les points non contestés, notamment pour solliciter l'autorisation des tiers concernés. Pour le reste, la DEEF a entièrement confirmé la décision du SdE du 31 août 2022. Elle a notamment considéré que le SdE n'avait pas failli à son devoir de récupération des données concernant le vent, puisqu'il avait bien contacté l'entreprise détentrice des informations requises, mais que celle-ci avait refusé l'accès. S'agissant au surplus de données commerciales confidentielles, la DEEF a estimé que le SdE n'avait pas l'obliger d'en exiger la production.

E. Par acte du 16 septembre 2024, l'Association Paysage Libre Fribourg interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision de la DEEF du 17 juillet 2024. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de ladite décision et à ce qu'il soit ordonné au SdE de récupérer, auprès de la société Ennova SA, le calcul et la modélisation de la ressource éolienne pour l'ensemble des 59 sites de faisabilité éolienne identifiés, puis de lui en donner l'accès. Elle précise limiter l'objet de son recours à cette seule question et renoncer à de plus amples conclusions.

À l'appui de ses conclusions, la recourante soutient d'abord que les données requises ont un caractère officiel car elles ont été produites, certes par un mandataire privé, mais dans le cadre de la planification cantonale directrice, financée par l'État. De plus, le contrat entre le SdE et la société Ennova SA stipulerait que l'État est le propriétaire légitime de tous les résultats.

Le refus d'accès, fondé sur le fait que le SdE ne serait pas en possession des données requises et que la société Ennova SA refuserait leur transmission, ne résisterait ensuite pas à la critique. En

vertu de la LInf et de la jurisprudence, l'autorité a une "obligation de récupération" et ne peut se retrancher derrière la perte ou la non-remise d'un document. Elle considère que le SdE doit ainsi récupérer les données qui lui appartiennent par tous les moyens nécessaires.

Le secret d'affaires n'a encore jamais été invoqué par Ennova SA et ne serait de toute façon pas applicable à des données issues d'un mandat public. Enfin, la DEEF a commis un déni de justice en éludant complètement, dans sa décision, l'examen de cette question spécifique.

F. Dans ses observations du 21 octobre 2024, la Préposée cantonale à la transparence renvoie à sa recommandation du 17 juin 2022. Elle ajoute que le contrat liant le SdE et la société Ennova SA contient une clause attribuant à l'État la propriété intellectuelle de l'ensemble des documents et résultats produits. Selon la Préposée, cette clause constitue un motif supplémentaire de considérer que des intérêts privés prépondérants, tels que le secret d'affaires, ne sauraient être valablement invoqués par la société pour s'opposer à l'accès.

Le 16 janvier 2025, la DEEF conclut au rejet du recours. Elle réitère son argument selon lequel le SdE n'est pas en possession des calculs et de la modélisation détaillés pour les 59 sites. Elle explique que, selon les informations fournies, Ennova SA a utilisé les données publiques de l'Atlas des vents de la Confédération, complétées par des mesures existantes, pour effectuer une première sélection des sites. Elle rappelle que le SdE a respecté ses engagements en demandant formellement la production de ces documents à Ennova SA (courrier du 7 avril 2022), mais que cette dernière a refusé de les transmettre (courrier du 9 mai 2022), renvoyant pour la méthodologie à un rapport déjà public. La DEEF estime que le devoir de récupération n'est pas pertinent dans ce cas. Elle soutient que la recourante n'a pas apporté la preuve que le SdE a un jour été en possession de ce document spécifique. Par conséquent, on ne saurait obliger une autorité à "récupérer" un document qu'elle n'a jamais détenu. Dès lors que le SdE n'est pas en possession des données convoitées, il ne peut lui être reproché une violation des règles sur l'accès aux documents.

Par contre-observations du 23 janvier 2025, la recourante maintient intégralement les griefs formulés à l'appui de son recours.

Par courrier du 3 octobre 2025, la société Ennova SA s'en remet à justice.

Aucun autre échange d'écritures n'a eu lieu entre les parties.

G. Il sera fait état des arguments développés par ces dernières à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige.

## **en droit**

### **1.**

Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), par l'administrée directement touchée par la décision litigieuse, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA en relation



avec l'art. 34 al. 1 LInf. Aucune avance de frais n'ayant été requise conformément à l'art. 24 al. 1 LInf, le Tribunal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

3.

3.1. Selon l'art. 19 al. 2 de la constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg (Cst./FR; RSF 10.1), le droit à l'information est garanti. Toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

3.2. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la LInf a introduit dans le canton de Fribourg le droit d'accès aux documents officiels, avec pour objectif principal de renverser le principe du secret de l'activité de l'administration au profit de celui de transparence. Les relations entre le public et l'administration sont gouvernées par la reconnaissance d'un intérêt public à l'information, s'étendant à tous les documents officiels détenus par les organes publics cantonaux et communaux (cf. VOLLERY, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, *in* RFJ 2009 p. 357 ss).

Cette reconnaissance se traduit par l'ancrage aux art. 20 ss LInf d'un droit subjectif privé au bénéfice de toute personne physique ou morale à accéder, dans le cadre posé par la loi aux documents officiels détenus par les organes publics.

4.

Dans un premier temps, l'autorité intimée reproche à la demande de la recourante de ne pas satisfaire aux exigences de l'art. 31 LInf. Elle serait trop vague et porterait sur des informations indéterminées.

4.1. Conformément à l'art. 31 LInf, la demande d'accès à un document officiel doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document concerné (al. 1). Elle n'a pas à être motivée et n'est soumise à aucune exigence formelle, mais l'organe public peut si nécessaire exiger qu'elle soit formulée par écrit (al. 2).

4.2. En l'occurrence, il est vrai que, au travers de ses diverses requêtes, la recourante a sollicité initialement l'accès à de nombreux documents et informations officiels relatifs au volet éolien du PDCant. Après avoir obtenu un accès partiel suite à la procédure de médiation et à la décision du SdE du 31 août 2022, elle a contesté les refus restants devant la DEEF, qui a largement confirmé la position du SdE par décision du 17 juillet 2024.

Toutefois, dans le cadre du présent recours, la recourante a expressément précisé qu'elle limitait l'objet de ses conclusions à la seule question de l'accès au calcul et à la modélisation de la ressource de vent pour les 59 sites de faisabilité éolienne identifiés.

Il s'ensuit que la seule question qui demeure litigieuse devant la Cour de céans est celle de l'accès à ces informations spécifiques et si, dans ce contexte, la demande y relative est trop vague.

4.3. Ainsi, il y a lieu de circonscrire ce qu'il faut entendre par le calcul et la modélisation de la ressource de vent pour les 59 sites de faisabilité éolienne identifiés.

Le PDCant définit sept sites éoliens, à savoir les sites du Schwyberg, des collines de la Sonnaz, du massif du Gibloux, des monts de Vuisternens, de la Côte du Glâne, de l'Esserta et de Surpierre-Cheiry (cf. PDCant, Fiche T121. Énergie éolienne, p. 1). Le processus qui a conduit à leur sélection est détaillé dans le rapport explicatif "Étude pour la définition des sites éoliens" de mai 2017 établi par le SdE (cf. disponible sur [www.fr.ch](http://www.fr.ch) > Territoire, aménagement et constructions > Territoire > Plan directeur cantonal > Etudes de base > Etude pour la définition des sites éoliens, consulté le 3 novembre 2025). Ce processus a été supervisé par un groupe de travail cantonal, piloté par la société Ennova SA, engagée par le SdE en tant que mandataire général (cf. rapport, p. 2 et 3).

Une première phase, dite de "planification négative", a consisté à exclure les zones impropres à l'implantation d'éoliennes sur le territoire cantonal. Ce travail a permis d'identifier un total de 59 sites potentiels pour la faisabilité éolienne (SFE) (cf. rapport, p. 20 ss, liste complète à l'annexe 2 du rapport).

Dans une seconde phase, dite de "planification positive", chaque SFE a été évalué selon plusieurs critères. Le SdE a spécifiquement mandaté la société Ennova SA pour évaluer la ressource de vent de chacun des 59 sites (cf. rapport, p. 47 ss). Chaque site a ainsi fait l'objet d'une évaluation par critères, préparée par les différents prestataires externes, sous la supervision de la société Ennova SA et du SdE (cf. notamment les diverses annexes du rapport). Hormis son mandat général, la société Ennova SA s'est donc directement chargée d'évaluer les ressources en vents de chaque SFE sur la base de mesures concrètes effectuées sur les différents sites. Ces mesures ont été traitées par la société, qui les a croisées avec d'autres données, ce qui a permis d'extrapoler, par site, des calculs et modélisations théoriques (cf. rapport, annexe 3). Ce modèle de calcul et de modélisation de la ressource de vent a servi de base pour attribuer une note au critère "vent" pour chacun des 59 sites (cf. rapport, p. 47 et 59).

Puis, afin d'évaluer et de classer les 59 SFE, chaque site a fait l'objet d'une note moyenne sur la base d'une pondération des différents critères, dont le critère "vent" (cf. rapport, p. 77 ss). Les 59 SFE ont été classés, ce qui a permis de retenir d'abord 21 premiers sites, puis les 7 sites finaux qui figurent dans le PDCant (cf. rapport, p. 70).

Le rapport explicatif ne contient toutefois que la notation détaillée, par critères, des sept sites finalement retenus dans le PDCant. Le rapport présente ensuite la note moyenne des 21 sites résultants de la première phase de la planification positive, sans détail des notes par critères, en particulier celui du "vent", résultat du calcul et de modélisation des vents (cf. rapport, p. 79), mais ne donne aucun détail concernant la note des autres sites.

L'annexe 3 du rapport, dénommée "Etude comparative des vitesses du vent et du productible", réalisée par la société Ennova SA, présente la méthode utilisée pour modéliser la ressource de vent de chaque site SFE, mais ne présente les valeurs estimées et les notes attribuées que pour les 7 sites finalement retenus.

4.4. Dans sa requête, la recourante demande l'accès au "calcul et à la modélisation de la ressource éolienne" pour l'ensemble des 59 SFE identifiés. La Cour comprend cette conclusion, qui constitue l'unique objet du présent litige, comme portant sur deux types d'informations:



- > Les résultats de l'évaluation des 52 sites non retenus, avec le même niveau de détail que celui déjà publié pour les 7 sites finaux dans le rapport explicatif et dans l'étude comparative (annexe 3). Cela inclut notamment la notation détaillée pour le critère "vent", les valeurs estimées et les données de mesures concrètes;
- > La méthode de calcul et de modélisation en elle-même. La recourante souhaite comprendre comment la société Ennova SA a traité les données brutes pour extrapoler la note du critère "vent" pour chacun des 59 sites.

Dans ce contexte, la Cour relève que le contrat du 14 janvier 2016, par lequel le SdE a mandaté la société Ennova SA, est particulièrement clair. Il stipule que "chaque site fera l'objet d'une analyse détaillée et sa note sera argumentée dans le rapport explicatif". Le contrat prévoit aussi que "la propriété intellectuelle de l'entier des documents produits et des résultats obtenus reste au SdE. Les documents servant à l'établissement de ce mandat sont à la libre disposition du mandant".

Ces clauses contractuelles définissent elles-mêmes l'existence et la nature des informations qui font l'objet de la demande de la recourante. Il s'ensuit que la demande d'accès, en se référant à ces travaux spécifiques, contient des indications manifestement suffisantes pour permettre l'identification des informations concernées, conformément à l'art. 31 al. 1 LInf.

Le grief de l'autorité intimée, selon lequel la demande serait trop vague et porterait sur des informations indéterminées, doit donc être manifestement écarté.

5.

L'autorité intimée estime ensuite que les informations requises n'ont pas le caractère de documents officiels au sens de l'art. 22 al. 1 LInf, car elles n'auraient pas atteint leur stade définitif d'élaboration ou seraient destinées à un usage personnel uniquement. Elles n'auraient pas également été intégrées et compliées dans un document unique, de sorte qu'il n'existerait aucun document officiel.

5.1. Selon l'art. 22 LInf, constituent des documents officiels les informations enregistrées sur un support quelconque et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique (al. 1). Sont également réputés documents officiels les documents qui peuvent être établis par un traitement informatique en extrayant les informations concernées d'une base de données (al. 2) Ne sont pas des documents officiels les documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration ou sont destinés à l'usage personnel (al. 3). Sont des informations sur l'environnement au sens de la présente loi les informations enregistrées sur un support quelconque et qui découlent des domaines d'application des législations sur la protection de l'environnement, la protection de la nature et du paysage, la protection des eaux, la protection contre les dangers naturels, la sauvegarde des forêts, la chasse, la pêche, le génie génétique et la protection du climat, ainsi que les informations relevant de dispositions sur l'énergie qui se rapportent à ces domaines (al. 4).

Aux termes de l'art. 2 de l'ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents (OAD; RSF 17.54), sous réserve des al. 2 et 3, sont des documents officiels tous les documents établis ou reçus par les organes publics et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique, tels que rapports, études, procès-verbaux, statistiques, registres, directives, instructions, correspondances, prises de position, préavis, décisions ainsi que, de manière générale, les différentes pièces composant un dossier (al. 1). Avec les mêmes réserves, les informations sur l'environnement définies à l'art. 22

al. 4 LInf sont assimilées à des documents officiels (al. 1<sup>bis</sup>). Un document a atteint son stade définitif d'élaboration lorsque l'organe public dont il émane l'a signé ou approuvé (al. 2 let. a) ou lorsque son auteur l'a définitivement remis au ou à la destinataire notamment à titre d'information ou pour que celui-ci ou celle-ci prenne position ou une décision (al. 2 let. b). Un document est destiné à l'usage personnel lorsqu'il concerne l'accomplissement d'une tâche publique mais est utilisé exclusivement par son auteur comme moyen auxiliaire (notes de travail ou copies annotées) (al. 3).

5.2. En l'occurrence, il est manifeste que les informations requises par la recourante sont couvertes par le droit d'accès prévu par les art. 20 ss LInf.

En effet, même si les données et calculs requis ne sont pas directement intégrés dans le rapport explicatif établi par le SdE, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'informations enregistrées. Or, sont également considérés comme documents officiels ceux qui peuvent être établis par un traitement informatique en extrayant les informations concernées d'une base de données (art. 22 al. 2 LInf). Cette disposition s'applique manifestement en l'espèce. On ne voit en effet pas en quoi il serait particulièrement difficile d'extraire les données requises et de les intégrer dans un document destiné à la recourante.

Dès lors, l'argument de l'autorité intimée, selon lequel un document unique contenant l'ensemble de ces données n'existerait pas, ne saurait convaincre. Elle perd en effet largement de vue que le droit d'accès ne porte pas seulement sur des documents préexistants, mais également sur les informations enregistrées qui peuvent être rendues accessibles par un tel traitement.

De même, contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, ces informations doivent être considérées comme ayant atteint un stade définitif d'élaboration. Il est en effet constant que ces données sont exhaustives et qu'elles ont servi de base pour la sélection des sites à potentiel éolien. Le fait que le SdE ait notamment publié précisément des informations détaillées pour les 7 sites retenus démontre bien leur caractère définitif. Les données requises ne relèvent également à l'évidence ni de l'usage personnel, ni de simples notes de travail internes.

Par conséquent, aucun motif au sens de l'art. 22 al. 3 LInf ne permet de considérer qu'il ne s'agit pas de documents officiels.

5.3. Enfin, il convient de relever que, dans son raisonnement juridique, l'autorité intimée a fait fi des dispositions adoptées par le Grand conseil dans le cadre de l'adaptation de la LInf à la Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus; RS 0.814.07), à laquelle la Suisse a adhéré le 1<sup>er</sup> juin 2014, dispositions en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Or, les informations requises par la recourante, qui concernent directement l'implantation potentielle d'éoliennes dans le canton de Fribourg, sont intrinsèquement liées à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage, ainsi qu'à la production d'énergie renouvelable.

À ce titre, elles tombent dans le champ d'application de la convention d'Aarhus et constituent des "informations sur l'environnement" au sens de l'art. 22 al. 4 LInf, découlant des domaines d'application des législations sur la protection de l'environnement, la protection de la nature et du paysage, la protection des eaux, la protection contre les dangers naturels, la sauvegarde des forêts, la chasse, la pêche, le génie génétique et la protection du climat, ainsi que celles relevant de dispositions sur l'énergie qui se rapportent à ces domaines, pour lesquelles le principe de la



transparence s'applique avec une acuité particulière et au regard des engagements pris par la Confédération lors de la ratification de cette convention (cf. art. 25 al. 4 LInf).

5.4. Il s'ensuit que la recourante pouvait manifestement se prévaloir d'un droit d'accès aux informations qu'elle a requises. Sa démarche se heurte toutefois au refus du SdE, fondé sur le fait qu'il ne détiendrait pas les informations et que l'entreprise privée qui les possède, la société Ennova SA, refuse de les transmettre.

6.

La question déterminante est donc celle de savoir si, dans de telles circonstances, le SdE a une obligation de récupérer ces documents auprès de son mandataire et si la société Ennova SA a une obligation de les transmettre, ce que cette dernière conteste.

6.1. En réalité, la question de savoir si le SdE a une obligation de récupération générale n'est pas déterminante. Il faut en effet rappeler que l'autorité intimée, dans son raisonnement, a omis de tenir compte des dispositions spécifiques que le législateur cantonal a adoptées pour adapter la LInf aux exigences de la convention d'Aarhus en matière d'informations sur l'environnement.

Or, selon l'art. 20 al. 1<sup>bis</sup> LInf, le droit d'accès s'applique aussi aux informations sur l'environnement détenues directement par une personne privée qui assume des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournit des services publics en rapport avec l'environnement, lorsque cette personne agit notamment sous l'autorité d'un organe de l'État au sens de l'art. 2 al. 1 let. a LInf. Pour que cette disposition soit applicable, il faut que les informations sur les activités concernées se trouvent en possession d'une personne ou d'un organisme privé sur lequel un organe d'une collectivité publique est en mesure d'exercer une influence prépondérante (cf. Message du 6 juin 2016 du Conseil d'État au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la LInf, p. 6, ch. 2.2.2.2).

Le champ d'application du chapitre 3 de la LInf consacré au droit d'accès a ainsi partiellement été étendu à certains organismes privés, dès lors qu'ils remplissent simultanément trois conditions: ils doivent exercer des activités d'intérêt public; ces activités doivent se rapporter au domaine de l'environnement et ces organismes privés doivent être soumis à l'autorité d'une collectivité publique (cf. *idem*, commentaire ad art. 2 al. 2 et 20, p. 8).

6.2. En l'occurrence, il n'est pas contestable que les activités exercées par la société Ennova SA dans le cadre de son mandat se rapportent au domaine de l'environnement et que, pour ce faire, elle était soumise à l'autorité du SdE. Il reste donc à examiner le troisième critère, à savoir si les activités qu'elle a exercées relèvent de l'intérêt public ou si elle a agi dans un cadre strictement privé.

6.2.1. Dans ce contexte, la loi du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3), qui vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration fédérale, en garantissant notamment l'accès aux documents officiels (art. 1 LTrans), et renverse ainsi le principe du secret des activités administratives au profit de celui de la transparence (cf. ATF 136 II 399 consid. 2.1; 133 II 209 consid. 2.3.1), contient une disposition similaire, laquelle prévoit que, par document officiel, on entend toute information qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique (art. 5 al. 1 let. c LTrans). Par souci d'harmonisation verticale et dans la mesure où les différentes législations sur la transparence visent le même but et reprennent des principes de base globalement identiques, la jurisprudence rendue sur la base de la LTrans peut en principe être transposée à la LInf.

Selon le Tribunal fédéral, constitue une tâche publique l'activité administrative destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général. Il ne suffit pas toutefois qu'une loi qualifie une tâche de publique pour que celle-ci le soit; inversement, une loi cantonale est sans portée si elle considère comme privés des biens, qui, servant à accomplir une tâche publique, appartiennent manifestement au patrimoine administratif (cf. arrêt TF 5A\_78/2011 du 15 juin 2011 consid. 2.3.2).

La limite entre tâches publiques et tâches privées n'est pas toujours aisée à tracer (cf. ATF 125 I 209 consid. 6b). La notion de tâche publique doit être définie largement et englobe toutes les activités qui favorisent un intérêt public, sans être nécessairement elles-mêmes des tâches publiques à proprement parler (cf. ATF 135 II 49 consid. 5.2.2).

Les tâches publiques sont déterminées par la Constitution et les lois et procèdent d'un choix politique; elles impartissent à l'État l'obligation d'agir en vue de la préservation ou de la réalisation d'un certain intérêt public. Le cas échéant, il appartient au législateur de déterminer si la tâche publique incombe aux organes étatiques ou si elle est déléguée à des privés. En d'autres termes, c'est l'interprétation de la loi qui détermine ce qui est une tâche publique, qui assume cette tâche et comment elle doit être menée à bien (cf. ATF 138 II 134 consid. 4.3.1)

6.2.2. Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie (art. 89 al. 1 de la constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst.; RS 101). La Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie (art. 89 al. 2 Cst.).

La politique de l'énergie ne doit pas être appréhendée de manière isolée en la séparant des autres activités de l'État. Elle comporte notamment des liens étroits avec la politique de l'environnement ou avec l'aménagement du territoire (cf. *POLTIER, in Commentaire romand de la Constitution fédérale*, art. 89 Cst. n° 5).

De plus, la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 75 al. 1 Cst.).

Pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder (art. 2 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700).

En vue d'établir leurs plans directeurs, les cantons élaborent des études de base dans lesquelles ils désignent notamment les parties du territoire qui se prêtent à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables (art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> LAT). Ils décrivent, dans les études de base, l'état et le développement de l'approvisionnement, notamment en électricité issue des énergies renouvelables (art. 6 al. 3 let. b<sup>bis</sup> LAT). Le plan directeur désigne les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables (art. 8b LAT).

Le plan directeur cantonal est un acte de nature juridique particulière car il s'agit d'un instrument procédural de coordination des activités ayant des effets sur le territoire (cf. arrêt TF 1C 82/2022 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 consid. 2.3.1). La planification en général est une tâche publique (cf. ATF 140 II 473 consid. 3.5.1).



6.2.3. En l'espèce, la société Ennova SA ne conteste pas avoir été mandatée, de 2016 à 2018, par le SdE en vue de la réalisation d'une étude pour la définition de sites éoliens dans le cadre de la planification éolienne fribourgeoise. Elle prétend en revanche que les informations sollicitées seraient exclus du droit d'accès institué par la LInf, car elles ne contiendraient pas de renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique. À l'appui de son raisonnement, elle soutient qu'étant intervenue uniquement en qualité de spécialiste indépendant dans le domaine de l'éolien afin de procéder à des analyses techniques, elle n'aurait pas été en charge et/ou responsable de la planification éolienne à Fribourg et n'aurait agi qu'en tant que prestataire externe.

Ce faisant, elle perd de vue que l'obligation d'élaborer un plan directeur cantonal découle expressément de la loi, en l'occurrence de la LAT, et incombe aux autorités cantonales. L'élaboration de ce plan fait partie des activités qui favorisent un intérêt public, dans la mesure où, achevé, il traite des projets importants qui ont un effet sur l'organisation du territoire, notamment la planification énergétique, y compris éolienne (cf. ég. arrêt CJ GE ATA/56/2022 du 17 octobre 2023 du 25 janvier 2022).

Il s'ensuit que l'élaboration d'un plan directeur cantonal, soit une activité liée à la planification, relève de l'intérêt public. En procédant à des analyses techniques qui ont été utilisées pour l'élaboration du PDCant et qui se sont révélées nécessaires, la société Ennova SA a participé à ce processus. Il en découle, à la lumière des circonstances du dossier, qu'elle doit être considérée comme ayant fourni un service public en rapport avec l'environnement. À cet égard, et contrairement à ce qu'elle prétend, il est indifférent qu'elle n'ait pas eu la charge de la planification éolienne dans la mesure où elle a œuvré, qui plus est de façon officielle, pour le service responsable de cette planification.

6.2.4. Il s'ensuit que la société Ennova SA, qui a fourni un service public en rapport avec l'environnement et qui a agi sous l'autorité du SdE, soit d'un organe visé à l'art. 2 al. 1 let. a LInf qui l'a mandaté à cet effet et s'est expressément réservé la propriété sur toutes les données découlant du mandat doit se soumettre au droit d'accès prévu à l'art. 20 al. 1<sup>bis</sup> LInf pour les informations portant sur le calcul et à la modélisation de la ressource de vent pour l'ensemble des 59 sites de faisabilité éolienne identifiés dans le canton, en vertu des art. 2 al. 2 et 20 al. 1<sup>bis</sup> seconde hypothèse LInf.

6.3. Reste à examiner les conséquences de cette conclusion sur la décision attaquée, étant rappelé que le SdE a considéré la demande sans objet au motif que les informations requises n'étaient pas en sa possession, mais en main de la société Ennova SA.

6.3.1. Le raisonnement de l'autorité intimée ne résiste pas à la critique. Il convient en effet de rappeler que les personnes privées désignées à l'art. 20 al. 1<sup>bis</sup> LInf sont, dans les limites fixées par cette disposition, considérées comme des "organes publics" au sens de l'OAD (art. 1 al. 2<sup>bis</sup> OAD).

Or, selon l'art. 17 al. 3 let. b OAD, lorsque la demande porte sur plusieurs documents établis par différents organes mais qui concernent le même dossier, la demande est traitée d'entente entre les organes concernés ou par l'organe principalement en charge du dossier.

6.3.2. En l'espèce, il est manifeste que la demande initiale de la recourante portait sur de très nombreux documents officiels et informations sur l'environnement établis et enregistrés par différents organes publics et entités privées (cf. *supra* "En fait"). C'est donc à juste titre que le SdE, en tant qu'organe principalement en charge du dossier et sous l'autorité de laquelle a agi la société Ennova SA, a centralisé le traitement de la demande et a rendu une décision unique. Dans

ce cadre, il s'est également chargé de faire le lien avec la société Ennova SA et les autres entités publique et privée concernées, lors de la procédure de médiation.

Ceci étant, s'agissant des informations relatives au calcul et à la modélisation de la ressource de vent, le SdE ne pouvait pas se contenter de déclarer la demande sans objet au seul motif qu'il ne disposait pas des documents et que la société Ennova SA refusait de les lui remettre. Dès lors que les informations sur l'environnement requises, détenues par une personne privée, sont également soumises au droit d'accès en vertu des art. 2 al. 2 et 20 al. 1<sup>bis</sup> LInf, il lui appartenait, au contraire, en sa qualité d'organe principalement en charge du dossier, de trancher la question du droit d'accès de la recourante aux informations sollicitées, en tenant compte des objections que fait valoir la société Ennova SA pour en refuser l'accès, et, le cas échéant, d'ordonner dans sa décision à la société Ennova SA de remettre les informations sur l'environnement sollicitées par la recourante.

Pour ce motif, la décision de la DEEF du 17 juillet 2024, qui confirme le raisonnement erroné du SdE, doit être annulée et le recours, bien fondé, doit être admis.

## 7.

7.1. Selon l'art. 98 al. 2 CPJA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou la renvoie à l'autorité inférieure, s'il y a lieu avec des instructions impératives. La réforme de la décision querellée présuppose un dossier suffisamment mûr pour qu'une décision puisse être rendue (cf. ATF 129 II 331 consid. 3.2). Elle est privilégiée, dans un souci d'économie de la procédure, lorsque l'état de fait est suffisamment établi pour permettre de rendre une décision ou lorsque le renvoi ne laisserait aucune marge de manœuvre à l'autorité inférieure (cf. ATF 143 III 261 consid. 4.3)

En l'espèce, plusieurs motifs commandent de statuer directement sur le fond et de ne pas renvoyer la cause à l'autorité intimée. D'une part, toutes les parties concernées – la recourante, l'autorité intimée et la société Ennova SA – ont pu exposer de manière complète leurs arguments, et la Cour de céans dispose du même pouvoir de cognition en fait et en droit que l'autorité précédente. D'autre part, la matière litigieuse est soumise à un principe de célérité accru qui découle directement de la convention d'Aarhus (cf. art. 4 al. 5 et 9 al. 1 2<sup>e</sup> par. et 4 de la convention). Or, la procédure se prolonge déjà depuis près de quatre ans, en partie en raison du comportement des parties. Enfin, comme on le verra, l'issue du litige est claire, de sorte qu'un renvoi s'accompagnerait nécessairement d'instructions impératives qui ne laisserait aucune marge de manœuvre à l'autorité intimée.

7.2. L'art. 25 LInf structure en effet les limites du droit d'accès (cf. VOLLERY, p. 390). Conformément à l'art. 25 al. 1 LInf, l'accès à un document officiel peut être différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des art. 26 à 28 LInf s'y oppose. Lorsque la demande d'accès concerne en outre des informations sur l'environnement, les exceptions au droit d'accès prévues par la présente loi et par la législation spéciale doivent être interprétées conformément aux exigences de la convention d'Aarhus (art. 25 al. 4 LInf).

Cela signifie que le refus complet de l'accès ne pourra être prononcé que si les autres formes de restrictions ne sont pas envisageables. Si la restriction de l'accès à un document se justifie dans un cas d'espèce, l'organe public demeure tenu au respect du principe de proportionnalité dans la détermination des modalités de l'accès (art. 7 OAD). Il doit dès lors préférer une transmission partielle à un refus total d'accès. De même, s'il est à prévoir que l'écoulement du temps modifiera le risque de l'atteinte, l'organe public peut différer l'accès au document demandé. En tout état de cause,



il ne saurait refuser la transmission d'un document si une mesure moins incisive telle que le caviardage permet de sauvegarder l'intérêt public protégé. La limite à l'accès partiel se trouve dans l'intégrité du document, en ce sens qu'il doit rester compréhensible pour la personne qui le sollicite (cf. Message du 26 août 2009 du Conseil d'État au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents, ci-après: "Message LInf", p. 945, ch. 1.3.4.8 s. et ch. 2.3.2b).

Conformément à l'art. 7 al. 1 OAD, il incombe à l'organe public de déterminer si l'accès doit être différé ou restreint plutôt que refusé en se fondant sur le principe de proportionnalité. L'organe public dispose ainsi d'une marge d'appréciation dans l'interprétation des notions juridiques indéterminées ayant trait aux exceptions à l'accès aux documents officiels prévues aux art. 25 ss LInf, de même que dans l'évaluation du risque d'atteinte et de sa réalisation (cf. Message LInf, p. 946, ch. 2.3.2 b). Cela étant, si l'on venait à considérer que seule l'autorité en possession de l'information demandée est à même de déterminer si celle-ci doit être transmise ou non, il faudrait exclure toute possibilité de recourir à une médiation, puis de porter l'affaire devant l'autorité hiérarchique et les tribunaux en application du CPJA. Ceci irait manifestement à l'encontre de la volonté du législateur d'introduire un droit subjectif privé à l'information, lequel doit pouvoir être mis en œuvre pour conserver sa raison d'être. Qui plus est, la possibilité laissée à l'organe public de déterminer les modalités d'accès dans le cadre de l'application du principe de la proportionnalité donne un poids considérable à son expertise dans son domaine de compétence, lui permettant de procéder à une analyse fine de ce qui peut être et de ce qui ne doit pas être transmis. Il est ainsi évident que le système retenu par le législateur, tout en laissant une place importante à l'expertise de l'organe public pour préciser les modalités d'accès, reconnaît une compétence de recommandation à la Préposée sur les aspects relevant du droit à l'information dans tous les domaines, même les plus techniques et les plus sensibles (cf. arrêt TC FR 601 2018 27 du 24 mai 2018 consid. 3.3.2).

7.3. L'art. 26 al. 1 LInf fournit une liste exemplative des intérêts publics considérés comme prépondérants par le législateur. Il prévoit, notamment, qu'un intérêt public prépondérant est reconnu lorsque l'accès peut mettre en danger la sécurité et l'ordre publics (let. a), porter atteinte aux relations extérieures du canton (let. b), entraver notablement le processus décisionnel de l'organe public (let. c), entraver notablement l'exécution de décisions prises par l'organe public (let. d) ou compromettre la position de négociation de l'organe public (let. e).

L'organe public à qui la demande d'accès est adressée doit se livrer à un "test du préjudice", c'est-à-dire évaluer si, dans le cas d'espèce et à considérer qu'il soit fait droit à la demande, les intérêts publics listés risquent d'être atteints. Ce test n'implique pas une pesée des intérêts, celle-ci ayant été effectuée en amont par le législateur et ancrée dans la loi, en ce sens que les intérêts publics listés de manière exemplative sont d'emblée considérés comme prépondérants. En revanche, il requiert d'apprécier l'atteinte potentielle aux intérêts listés, de même que le risque de réalisation de celle-ci. Dans la mesure où l'entrave à l'accès doit s'analyser comme une restriction à un droit fondamental, l'autorité se doit d'être restrictive dans son appréciation. Il faut ainsi que l'atteinte revête une importance minimale, dépassant le cadre du simple désagrément, et que le risque qu'elle se réalise soit sérieux (cf. VOLLERY, p. 391 s. et 394; Message LInf, p. 946, ch. 2.3.2 b). Si le risque est confirmé, l'intérêt du public à l'information doit céder le pas à l'intérêt public contraire. Ce mécanisme est similaire à celui prévalant au niveau fédéral et ancré à l'art. 7 LTrans (cf. COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, *in* Handkommentar, Öffentlichkeitsgesetz, 2008, art. 7 LTrans ch. 4 ss).

7.4. En l'occurrence, la Cour ne discerne aucun intérêt public parmi ceux listés à l'art. 26 al. 1 LInf qui serait atteint par l'accès aux informations requis par la recourante. Il convient de rappeler que les informations en question ont servi à sélectionner, parmi 59 sites de faisabilité éolienne identifiés, les sept sites qui ont finalement été inscrits au PDCant. Une partie de ces informations est d'ailleurs déjà publique. La Cour ne voit pas en quoi la divulgation des données concernant les sites restant pourrait mettre en danger la sécurité publique, porter atteinte aux relations du canton, entraver le processus décisionnel ou compromettre une position de négociation. Le SdE ne l'a d'ailleurs jamais prétendu.

Il s'ensuit qu'il n'existe aucun intérêt public prépondérant au sens de l'art. 26 al. 1 LInf qui justifierait de faire céder le pas au principe de la transparence. La Cour ne voit pas non plus quel autre intérêt, non mentionné à cette disposition, serait susceptible de faire obstacle à l'accès aux informations requis.

8.

Dans ces différentes interventions dans le cadre du processus de médiation, la société Ennova SA a soutenu que la demande d'accès revêtait un caractère chicanier. Elle a fait valoir que la recourante avait déjà organisé plusieurs conférences de presse pour l'attaquer directement et qu'elle avait systématiquement utilisé les documents déjà transmis à son compte et de manière orientée. Devant la Cour de céans, elle s'en remet toutefois à justice et renonce, de ce fait, à se prévaloir d'intérêts publics ou privés supplémentaires.

8.1. Conformément à l'art. 26 al. 2 let. a LInf, l'accès à un document officiel peut être différé, restreint ou refusé en cas de demandes abusives, notamment en raison de leur nombre ou de leur caractère répétitif ou systématique. Cette disposition concrétise, dans le domaine de la transparence, le principe général de l'interdiction de l'abus de droit.

L'interdiction de l'abus de droit est un principe général de l'ordre juridique suisse (cf. ATF 140 III 491 consid. 4.2.4; 137 V 394 consid. 7.1), développé sur la base des concepts propres du droit civil (art. 2 CC) et étendu par la jurisprudence à l'ensemble des domaines du droit. Il est le corollaire du principe de la bonne foi, consacré par l'art. 5 al. 3 Cst., qui impose aux organes de l'État comme aux particuliers d'agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (cf. ATF 142 II 206 consid. 2.3; 136 I 254 consid. 5.2; arrêt TF 2C\_18/2015 du 23 juillet 2015 consid. 3.5).

L'abus de droit consiste notamment à utiliser une institution juridique à des fins étrangères à son but, de telle sorte que l'écart entre le droit exercé et l'intérêt qu'il est censé protéger soit manifeste. Comme le suggère le libellé de l'art. 2 al. 2 CC, un abus de droit doit, pour être sanctionné, apparaître manifeste. Il en découle que ce grief ne doit être admis qu'avec une grande retenue (cf. ATF 143 III 279 consid. 3.1; 140 III 583 consid. 3.2.4).

En vertu du principe de la transparence, les motifs qui guident une demande d'accès ou la qualité du requérant ne sont en principe pas pertinents (art. 31 al. 2 LInf). L'exception de l'abus de droit (art. 26 al. 2 let. a LInf) doit, comme on l'a vu, être admise avec une grande retenue.

8.2. En l'espèce, pour étayer son grief, la société Ennova SA se fonde essentiellement sur différents articles et communiqués de presse, dont un communiqué du 24 août 2022 rédigé par les SIG. Ce document relate, en des termes virulents, des "attaques sans précédent" et des "accusations fallacieuses" qu'elle aurait subies de la part des opposants lors de conférences de



presse. Toutefois, ce document émane de l'actionnaire unique de la société Ennova SA qui se prétend victime de ces attaques. Elle ne présente qu'une version subjective des faits. Sa force probante doit donc être fortement relativisée et ne suffit objectivement pas à prouver que la présente demande d'accès vise délibérément à perturber le fonctionnement de l'administration ou à nuire à la société Ennova SA.

À ce propos, on relèvera aussi que, récemment, le Tribunal fédéral a rejeté les recours des SIG et de la société Ennova SA dans le litige qui les opposaient également à la recourante devant les juridictions genevoises en lien avec l'accès à d'autres documents portant sur le volet éolien de la planification directrice fribourgeoise (cf. arrêts TF 1C\_634/2023 et 1C\_637/2023 du 30 septembre 2024 confirmant les arrêts CJ GE ATA/1137/2023 et ATA/1138/2023 du 17 octobre 2023). Dans ce contexte, les autorités genevoises ont octroyé à la recourante un accès complet auxdites informations, ce qui tend également à démontrer que l'attitude de la recourante est, au contraire, fondée et qu'elle n'a rien de chicanier.

Ensuite, on rappellera que le but de la LTrans et des lois cantonales analogues est de permettre l'information du public sur les activités de l'administration. Elles servent, en ce sens, également de moyen de contrôle démocratique sur ces activités (cf. ATF 150 II 191 consid. 3) et ont mis fin au règne du secret qui prévalait jusqu'alors. En ce sens, elles visent aussi à garantir la confiance du public dans les institutions (cf. ATF 148 II 92 consid. 2; 133 II 209 consid. 2.3.1). Le fait que certaines actions, potentiellement irrégulières, de l'administration ou de ses agents (publics ou privés) puissent ainsi être découvertes ou révélées à la suite de la transmission d'informations ne saurait être qualifié d'attitude chicanière; c'est au contraire le but même poursuivi par ces principes.

Il apparaît clairement à la Cour de céans que l'un des objectifs légitimes poursuivis par la requête de la recourante est de déterminer si des considérations étrangères à la cause ont pu jouer un rôle dans la sélection des sept sites éoliens inscrits au PDCant, ou si ceux-ci ont, au contraire, été choisis selon des critères objectifs et neutres. La démarche de la recourante est soutenue par des indices qui, sans préjuger du fond, rendent objectivement compréhensible sa volonté d'en savoir plus, notamment le fait que certains sites, initialement jugés prometteurs, aient été écartés sur la base de nouvelles "données spécifiques". On peut donc légitimement comprendre la démarche de la recourante qui cherche à obtenir les données relatives à chacun des 59 SFE pour vérifier si le choix final se fonde sur des éléments objectifs ou si, au contraire, des motifs étrangers ont pu influencer la décision.

Au surplus, la demande n'apparaît ni répétitive ni systématique. Au contraire, la recourante a considérablement réduit la portée de ses requêtes au fil de la procédure pour se concentrer, devant la Cour de céans, sur une seule et unique information.

8.3. Le grief d'abus de droit doit par conséquent être rejeté et la demande ne saurait donc être considérée comme abusive ou chicanière au sens de l'art. 26 al. 2 let. a LInf.

9.

Le SdE et la société Ennova SA ont encore soutenu que la demande d'accès donnerait suite à une charge de travail manifestement disproportionnée.

9.1. Conformément à l'art. 26 al. 2 let. b LInf, l'accès à un document peut être différé, restreint ou refusé si la charge de travail est "manifestement disproportionnée". L'art. 8 al. 2 OAD précise que tel est le cas lorsque l'organe public n'est pas en mesure, avec le personnel et l'infrastructure dont il

dispose ordinairement, de traiter la demande dans les délais fixés sans négliger gravement l'accomplissement de ses autres tâches.

Cette exception doit toutefois être interprétée restrictivement et à la lumière du principe de la proportionnalité. Avant de refuser complètement l'accès, l'autorité doit envisager des mesures moins incisives, comme déjà souligné. La loi prévoit notamment la possibilité de percevoir un émolument lorsque le traitement de la demande nécessite un travail important de plus de deux heures (art. 24 al. 2 LInf en lien avec l'art. 4 al. 2 let. a OAD). L'octroi d'un accès moyennant émolument est donc en principe préférable à un refus total.

9.2. En l'espèce, la Cour reconnaît que la demande initiale de la recourante présentait une certaine ampleur. Toutefois, il est constant qu'au stade de la présente procédure, le litige ne porte plus que sur un ensemble de données bien défini: le calcul et la modélisation de la ressource éolienne pour les 59 SFE. La Cour ne voit pas en quoi l'extraction de ces informations spécifiques nécessiterait un travail disproportionné. Au contraire, il est attendu d'un organe public (ou l'entreprise privée dont les données environnementales sont soumises au droit d'accès) qui a mené un tel processus de planification de pouvoir accéder et réunir ces données sans difficulté excessive. En plus, dès lors que les informations requises ont servi à la sélection des différents sites éoliens du canton, on peut partir du principe que ce procédé a déjà dû être réalisé et qu'il est d'ores et déjà à tout le moins pour partie documenté.

Au surplus, et même si le travail devait s'avérer important, ce qui est encore loin d'être démontré, la loi prévoit quoi qu'il en soit la possibilité de soumettre à émolument le droit d'accès.

Il s'ensuit que le grief tiré de la charge de travail disproportionnée, pour les informations encore litigieuses, doit être manifestement rejeté.

10.

Reste à examiner si des intérêts privés de la société Ennova SA s'opposent à la demande d'accès.

10.1. L'art. 27 al. 1 LInf prescrit qu'un intérêt privé prépondérant est reconnu lorsque l'accès peut porter atteinte à la protection des données personnelles, à moins qu'une disposition légale ne prévoie la diffusion des données concernées auprès du public (let. a), que la personne concernée n'ait consenti à la communication de ses données au public ou que les circonstances ne permettent de présumer ce consentement (let. b) ou que l'intérêt du public à l'information ne l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée (let. c). Toutefois, lorsque la demande d'accès concerne des informations sur l'environnement, l'exception prévue par le présent article ne protège pas les données des personnes morales. L'art. 28 let. a est réservé (art. 27 al. 3 LInf).

En l'occurrence, les informations requises portant sur l'environnement, la société Ennova SA ne peut pas se prévaloir de la protection générale de l'art. 27 al. 1 LInf. Il convient donc d'examiner si l'exception spécifique prévue à l'art. 28 LInf, et plus particulièrement à sa let. a, permet de s'opposer à l'accès.

10.2. Selon l'art. 28 LInf, un intérêt privé prépondérant existe aussi lorsque l'accès, s'il était accordé, révélerait des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (let. a), constituerait une



violation du droit d'auteur (let. b) ou divulguerait des informations fournies librement par un tiers à un organe public qui en a garanti le secret (let. c).

La limitation relative aux secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (art. 28 let. a LInf; cf. ég. art. 7 al. 1 let. g LTrans, auquel on peut se référer par analogie) a globalement pour but d'éviter que la révélation de certaines données transmises par des entreprises et des particuliers à l'administration, notamment dans le cadre de procédures de concessions, d'autorisations, de délégations de tâches publiques, de subventionnement etc., n'entraînent des distorsions de concurrence ou, au sens large, des dommages économiques (cf. VOLLERY, p. 406). La notion de secret doit être comprise dans un sens large puisqu'il s'agit de toute information qu'une entreprise est légitimée à vouloir conserver secrète (cf. arrêt TAF A-2568/2018 du 5 août 2020 consid. 4.5.6, qui se réfère à l'ATF 142 II 340 consid. 3.2 et à l'arrêt TF 1C\_533/2018 du 28 juin 2019 consid. 2.2). Les secrets d'affaires (ou commerciaux) et de fabrication concernent surtout les entreprises. De fait, ils pourront principalement être invoqués en présence d'information commerciales "qui présentent effectivement un caractère confidentiel et que ces entreprises (les entreprises concernées) ont légitimement intérêt à voir garder confidentielles parce que leur divulgation serait la cause de distorsions de concurrence, et plus particulièrement, leur ferait perdre un avantage concurrentiel significatif" (cf. VOLLERY, p. 406).

L'existence d'un secret protégé dépend de la réalisation de quatre conditions cumulatives: il doit y avoir un lien entre l'information et l'entreprise, l'information doit être relativement inconnue, c'est-à-dire ni notoire ni facilement accessible, il doit exister un intérêt subjectif au maintien du secret (volonté du détenteur de ne pas révéler l'information) et cet intérêt doit être objectivement fondé (intérêt objectif). L'atteinte doit présenter un certain degré de vraisemblance (cf. arrêt TAF A-2568/2018 du 5 août 2020 consid. 4.5.6, qui se réfère à l'ATF 144 II 77 consid. 3 et à l'arrêt TF 1C\_562/2017 du 2 juillet 2018 consid. 3.2, ainsi qu'à l'ATF 144 II 91 consid. 3.1).

Les informations fournies librement par un tiers à un organe public qui en a garanti le secret sont également visées par l'art. 28 let. c LInf (cf. ég. art. 7 al. 1 let. h LTrans, auquel on peut se référer par analogie). L'admission d'un tel intérêt est limitée par des conditions strictes: il faut que les informations aient été fournies par une personne privée (et non pas par une autre autorité), ce qui se justifie dans la mesure où les autorités sont, contrairement aux privés, soumises au principe de la transparence. Ensuite, les informations doivent avoir été fournies librement, c'est-à-dire avoir été produites sans contrainte, soit en l'absence d'une obligation légale ou contractuelle (cf. arrêt TF 1C\_500/2020 du 11 mars 2021 consid. 3.2). Cela signifie que la personne qui les a transmises n'était pas juridiquement tenue de le faire. A relever que le cas classique est celui du tiers dénonciateur ou informateur (cf. arrêt TF 1C\_500/2020 du 11 mars 2021 consid. 3.2). Enfin, il faut qu'il y ait eu de la part de l'organe public une garantie du secret. La garantie de confidentialité doit avoir été donnée expressément par l'administration à la demande explicite de l'informateur (cf. arrêt TF 1C\_500/2020 du 11 mars 2021 consid. 3.2). Dans un tel cas, le principe de la bonne foi veut que la garantie du secret soit respectée. Cela étant, on n'est pas en présence d'une règle fixe excluant tout accès au document concerné. La situation concrète devra être examinée et le principe de proportionnalité s'appliquera; cela signifie que si un caviardage est suffisant, c'est cette méthode qui devra être utilisée (cf. Message LInf, p. 947, ch. 2.3.2 b, p. 947). A cet égard, le Tribunal fédéral a souligné, dans sa jurisprudence récente au sujet de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans, qui présente la même teneur que la disposition cantonale précitée, que les autorités fédérales peuvent appliquer cette exception dans leurs tâches publiques mais, afin de respecter la LTrans, il leur appartient d'adopter une pratique très restrictive et au cas par cas, même si elles devaient renoncer pour ce motif à obtenir

certaines informations (cf. arrêt TF 1C\_500/2020 du 11 mars 2021 consid. 3.2). Si l'administration pouvait systématiquement donner des garanties de secret, elle se soustrairait à ses obligations de rendre des comptes au public. La LTrans serait par conséquent privée de sa substance, ce qui ne peut correspondre à la volonté du législateur (cf. arrêt TF 1C\_500/2020 du 11 mars 2021 consid. 3.3.2).

10.3. En l'occurrence, la Cour ne voit pas quel intérêt privé prépondérant, au sens de l'art. 28 LInf, la société Ennova SA pourrait invoquer. Le contrat du 14 janvier 2016 est en effet particulièrement clair: il stipule que "la propriété intellectuelle de l'entier des documents produits et des résultats obtenus reste au SdE" et que les documents sont "à la libre disposition du mandant".

Il découle de ces clauses contractuelles que la société Ennova SA ne peut se prévaloir ni d'une violation du droit d'auteur (art. 28 let. b LInf), puisque l'État est propriétaire des données, ni de la protection des informations fournies librement sous le sceau du secret (art. 28 let. c LInf), les données ayant été produites au SdE en exécution d'une obligation contractuelle.

Reste la question du secret d'affaires (art. 28 let. a LInf). Sur ce point, les propres arguments de la société Ennova SA sont contradictoires. Dans son courrier du 9 mai 2022, la société a elle-même soutenu que les données de vent avaient déjà été mises à la disposition de l'OFEN pour le site public [www.wind-data.ch](http://www.wind-data.ch) et que sa méthodologie était libre d'accès.

Ayant consenti à la transmission de ces données à un office fédéral en vue d'une publication et ayant rendu public les résultats et la méthodologie pour les sept sites éoliens retenus dans le PDCant, la société Ennova SA ne saurait aujourd'hui prétendre de manière crédible que des données de nature identique, mais concernant les 52 autres sites, relèveraient soudainement du secret d'affaires.

Au contraire, comme le souligne la recourante, l'intérêt public à comprendre comment s'est opéré le classement des 59 sites est prépondérant. Comme dit, la transparence sur ce processus de sélection est une condition de la confiance du public dans l'activité de l'administration. Le fait de pouvoir vérifier si des critères objectifs ont été appliqués est l'essence même du droit d'accès dans un tel contexte.

On relèvera également que la Préposée, dans ses observations du 21 octobre 2024 sur le recours, relève que les clauses précitées du contrat du 14 janvier 2016 constituent un motif supplémentaire de considérer que des intérêts privés prépondérants ne sauraient être invoqués par la société Ennova SA pour s'opposer à l'accès. La Cour ne peut que se rallier à cet avis. Elle ne voit en effet aucun élément au dossier qui expliquerait pourquoi la divulgation des informations requises par la recourante lèserait un intérêt privé de la société Ennova SA.

10.4. Il s'ensuit que, faute d'élément en ce sens, l'existence d'un intérêt privé prépondérant au sens de l'art. 28 LInf doit être niée. Rien ne s'oppose donc au droit d'accès de la recourante aux informations détenues par la société Ennova SA et/ou le SdE concernant le calcul et la modélisation de la ressource de vent pour l'ensemble des 59 sites de faisabilité éolienne identifiés.

11.

Il suit de ce qui précède qu'il se justifie, en vertu du principe de célérité, de réformer la décision de la DEEF du 17 juillet 2024 comme suit:



- > Le recours interjeté le 30 septembre 2022 par l'Association Paysage Libre Fribourg est partiellement admis;
- > La décision du 31 août 2022 du SdE est réformée en ce sens qu'un accès est également accordé à l'Association Paysage Libre Fribourg s'agissant des informations détenues par la société Ennova SA et/ou le SdE concernant le calcul et la modélisation de la ressource de vent pour l'ensemble des 59 sites de faisabilité éolienne identifiés;
- > Le SdE et/ou la société Ennova SA doivent ainsi remettre à l'Association Paysage Libre Fribourg les résultats de l'évaluation de la ressource de vent pour l'ensemble des 59 sites de faisabilité éolienne identifiés, avec le même niveau de détail que celui déjà publié pour les 7 sites finaux retenus dans le PDCant. Cela inclut notamment la notation détaillée pour le critère "vent", les valeurs estimées pour chacun des sites et les données de mesures concrètes. Ils devront également lui donner l'accès à la méthode de calcul et de modélisation elle-même, c'est-à-dire à la méthode qui a permis à la société Ennova SA de traiter les données brutes de la ressource de vent pour extrapoler la note du critère "vent" pour chacun des 59 sites de faisabilité éolienne;
- > Un délai au 31 décembre 2025 est imparti au SdE, respectivement à la société Ennova SA, pour remettre à l'Association Paysage Libre Fribourg les informations précitées.

## 12.

12.1. Vu l'issue du recours, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 131 et 133 CPJA), étant précisé qu'aucune avance de frais n'a été perçue de la recourante.

12.2. Pour le même motif, la recourante, qui a fait appel aux services d'un avocat, a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif cantonal du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 Tarif JA). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 Tarif JA).

La liste de frais produite par la recourante respecte les exigences précitées. Elle fait état de 12 heures et 5 minutes de travail. Calculés au tarif horaire de CHF 250.-, les honoraires pour cette activité s'élèvent à CHF 3'020.85. La liste de frais fait ensuite état de CHF 5.80 de débours correspondant à l'envoi d'un courrier recommandé. En conséquence, l'indemnité de partie de la recourante est arrêtée à CHF 3'026.65 hors taxe. S'y ajoute un supplément pour la TVA de 8.1% de CHF 245.15.

Le montant de l'indemnité à laquelle la recourante peut prétendre s'élève ainsi à CHF 3'271.80. Conformément à l'art. 141 al. 1 CPJA, elle est mise intégralement à la charge de l'État de Fribourg, à verser par la DEEF, dès lors que la société Ennova SA n'a pas conclu au rejet du recours et s'en est remise à justice. Pour ce même motif, la société Ennova SA n'a pas droit à une indemnité de partie.

## la Cour arrête :

### I. Le recours est admis.

Partant, la décision de la DEEF du 17 juillet 2024 est réformée en ce sens que:

- > Le recours interjeté le 30 septembre 2022 par l'Association Paysage Libre Fribourg est partiellement admis;
- > La décision du 31 août 2022 du SdE est réformée en ce sens qu'un accès est accordé à l'Association Paysage Libre Fribourg s'agissant des informations détenues par la société Ennova SA et/ou le SdE concernant le calcul et la modélisation de la ressource de vent pour l'ensemble des 59 sites de faisabilité éolienne identifiés;
- > Le SdE et /ou la société Ennova SA doivent ainsi remettre à l'Association Paysage Libre Fribourg les résultats de l'évaluation de la ressource de vent pour l'ensemble de ces sites, avec le même niveau de détail que celui déjà publié pour les 7 sites finaux retenus dans le PDCant. Cela inclut notamment la notation détaillée pour le critère "vent", les valeurs estimées pour chacun des sites et les données de mesures concrètes. Ils devront également donner à l'Association Paysage Libre Fribourg un accès à la méthode de calcul et de modélisation elle-même, c'est-à-dire à la méthode qui a permis à la société Ennova SA de traiter les données brutes de la ressource de vent pour extrapoler la note du critère "vent" pour chacun des 59 sites de faisabilité éolienne;
- > Un délai au 31 décembre 2025 <sup>✓ NE</sup> est imparti au SdE, respectivement à la société Ennova SA, pour remettre à l'Association Paysage Libre Fribourg les informations précitées.

### II. Il n'est pas perçu de frais de procédure.

### III. Un montant de CHF 3'271.80 (dont CHF 245.15 de TVA au taux de 8.1%) est alloué à la recourante à titre d'indemnité de partie, à verser à Me Thierry Gachet. Il est mis à la charge de l'État de Fribourg, à verser par la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle.

### IV. La société Ennova SA n'a pas droit à une indemnité de partie.

### V. Notification :

- Me Thierry Gachet, sous pli recommandé;
- Me Sylvain Métille, sous pli recommandé;
- Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle, sous pli recommandé;
- Service de l'énergie, sous pli recommandé;
- Préposée à la transparence et à la protection des données, pour information, sous pli simple (A).



Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. *VF 18.12.25*

La fixation de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). *VF 18.12.25*

Fribourg, le 3 novembre 2025/jud



La Présidente



Le Greffier-rapporteur