

ETUDE ECOFFEY

Avocats – Rechtsanwälte – Attorneys at law

Inscrits au barreau de Fribourg

David Ecoffey

LL.M. Universität München (LMU)
LL.M. Droit fiscal (Tax) Université Genève
CAS en magistrature pénale
david.ecoffey@eu-avocats.ch

Simon Murith

Avocat
simon.murith@eu-avocats.ch

Par courriel uniquement

*Aux représentantes et représentants
de la presse et des médias romands*

Aux membres du Grand Conseil

Fribourg, le 3 mars 2026
N/réf. : DE/mh

Volet éolien du plan directeur cantonal

Réception du rapport IDHEAP décaviardé

Mesdames, Messieurs,

Dans le dossier noté sous rubrique, je vous reviens au nom des Communes opposées au volet éolien du plan directeur cantonal.

Le 26 février 2026 en effet, la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation (DEEF) d'Olivier Curty s'est enfin résolue, contrainte et forcée, après une année et demie de rétention, à transmettre une **version décaviardée et donc désormais lisible, compréhensible, du rapport de l'IDHEAP.**

Vous trouverez en annexe le courrier de transmission du rapport par la DEEF et le rapport lui-même, dans son intégralité (**annexes 1 et 2**).

Pour rappel, ce rapport, que la DEEF et le Conseil d'Etat détenaient depuis plusieurs mois déjà et qu'ils avaient également tenté de faire modifier, avait **finalement été publié de manière totalement caviardée en septembre 2024**. Il était de ce fait **incompréhensible**.

Le Conseil d'Etat, par la DEEF, en avait profité pour communiquer proactivement en déformant les propos et conclusions de l'IDHEAP. Pour rappel, dans sa communication, le Conseil d'Etat avait surtout mis en avant et admis, comme **contre-feu**, quelques problèmes dans la passation du marché public (cela ne coûte rien, c'est tellement habituel ...), **pour mieux noyer et occulter l'aspect du conflit d'intérêts, largement plus problématique**. Empêchés de comprendre le rapport de l'IDHEAP, les médias avaient à l'époque largement repris ces éléments de communication du Conseil d'Etat. Quant au Grand Conseil, et pour la même raison, il n'en a pas saisi la vraie portée.

Le Conseil d'Etat, respectivement la DEEF, **ont ensuite pu faire durer cette situation de désinformation et d'opacité intolérable durant une année et demie**, en multipliant les procédés dilatoires dans la procédure LInf visant à obtenir le rapport décaviardé.

Désormais, le rapport de l'IDHEAP est disponible dans une version aisément lisible et il est impératif que les contre-pouvoirs que sont les médias et le Grand Conseil se saisissent de celui-ci sans délai, pour constater les propos fondamentalement contraires à la vérité que le SdE, respectivement la DEEF, ont fait tenir au Conseil d'Etat.

En effet, à la lecture de ce rapport, il apparaît que ce que les Communes ont toujours affirmé est en réalité largement en-deçà de la réalité. Le rapport jette un regard très cru sur la manière avec laquelle le volet éolien du plan directeur fribourgeois a été établi. En particulier, il démontre qu'il était normal pour le SdE, soumis hiérarchiquement à la DEEF, de défendre les intérêts de Groupe E SA, respectivement de sa société-fille Greenwatt. Il démontre ensuite que, malgré certaines résistances initiales au sein de l'Etat, cette résistance est vite tombée et que le processus a été totalement perverti, les services de l'Etat s'accommodant de laisser la procédure à la libre disposition d'ennova, détenue à 100 % par les SIG, partenaires de Greenwatt pour l'éolien dans le canton. Contrairement au discours officiel présenté dans le rapport explicatif de mai 2017, seul document officiel à disposition du Grand Conseil et de la population pour comprendre le processus, la procédure s'est en réalité résumée à laisser ennova prioriser les 21 sites existants, dont les siens et ceux de sa partenaire Greenwatt. Pour le plus grand bien de Greenwatt et d'ennova/SIG.

Dans le canton de Fribourg, il est notoire que le processus d'établissement du plan directeur cantonal présente la particularité d'être extrêmement restrictif sur la participation démocratique, que ce soit au niveau des compétences du Grand Conseil ou de la population, qui n'est que consultée, sans pouvoir s'opposer. **Par conséquent, tenir des propos totalement contraires**

à la vérité dans le rapport explicatif, en l'occurrence en présentant un processus imaginaire, est extrêmement grave. Il s'agit du seul élément sur lequel la population, et singulièrement les personnes qui vont subir la présence d'un site éolien, peuvent se baser.

Les Communes en tireront les conclusions en p. 10.

Pour démontrer ce qui précède, les Communes reprendront ci-dessous quelques éléments seulement, de manière brève, avec à chaque fois un renvoi à un passage précis du rapport de l'IDHEAP ou de documents pertinents.

1. Le Conseil d'Etat a constamment tenu des propos totalement contraires à la vérité sur l'indépendance d'ennova

- 1.1. La ligne de défense du Conseil d'Etat a été fixée au moment de l'éclatement du dossier, début 2021, en particulier dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115 (**annexe 3, extrait cité ci-dessous, p. 5**). Le Conseil d'Etat n'en a jamais dévié.

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

- 1.2. Il suffit désormais de lire les **p. 15 à 24 du rapport IDHEAP** pour se rendre compte que, très loin d'avoir vérifié l'indépendance d'ennova, Serge Boschung, chef du Service de l'énergie SdE a, au contraire, volontairement et dès la première séance du GT du 28 août 2015 proposé que Groupe E Greenwatt SA y participe. C'est face à la résistance de certains représentants d'autres services de l'Etat et membres du GT, qui ont immédiatement relevé le conflit d'intérêts et la distorsion de concurrence évidents, que le SdE a fait le choix de prendre ennova comme experte, alors que tous savaient, et cela ressort explicitement du rapport de l'IDHEAP, **qu'ennova y représenterait ses propres intérêts (soit ceux de sa société-mère les SIG) et ceux de Greenwatt, partenaire des SIG.** En particulier, le rapport de l'IDHEAP décrit dans le détail comment le représentant de Greenwatt Laurent Scacchi est venu lors de la deuxième séance du GT le 1^{er} octobre 2015, très certainement accompagné de Guillaume Favre de Thierrens d'ennova, vanter le partenariat entre les deux sociétés (l'IDHEAP relève que le PV de la séance ne parle curieusement pas de la présence de Guillaume Favre de Thierrens mais que la présentation powerpoint effectuée par Laurent Scacchi mentionne cette présence...). En bref,

l'IDHEAP relève le tour de passe-passe et le fait que tout le monde au sein du GT savait qu'ennova y représenterait ses propres intérêts (soit ceux des SIG) et ceux de leur partenaire Greenwatt. En outre, l'IDHEAP fait ressortir un courrier d'ennova au SdE du 30 septembre 2015, confirmant son souhait d'être représentée par Greenwatt dans le GT pour représenter ses intérêts dans le développement des parcs éoliens du Gibloux, de Misery-Courtion et de Semsales (p. 45). Par la suite, c'est Guillaume Favre de Thierrens qui a réalisé le travail du plan directeur éolien.

- 1.3. S'agissant de la motivation du SdE et de son chef Serge Boschung, elle est toujours la même et n'a absolument rien de surprenant. Le SdE est soumis à la DEEF et dépend hiérarchiquement de son Directeur (Béat Vonlanthen jusqu'à fin décembre 2016 et Olivier Curty dès le 1^{er} janvier 2017). Parallèlement, le Conseiller d'Etat Directeur de la DEEF assume également la gestion pour l'Etat de sa participation de 80 % dans Groupe E SA (elle-même actionnaire à 90 % de Groupe E Greenwatt SA), en siégeant au conseil d'administration de Groupe E SA et en se chargeant de donner les instructions aux autres membres du conseil d'administration qui représentent les intérêts de l'Etat (*Directive du 21 juin 2016 concernant la représentation de l'Etat au sein des entreprises (gouvernance d'entreprise publique)*, RSF 122.0.16). **Dit autrement, le SdE, chargé dans une procédure administrative de fixer un nombre limité et prioritaire de sites éoliens, n'a rien fait d'autre que de s'assurer que les intérêts de Groupe E SA, respectivement ceux de Greenwatt et de leurs partenaires ennova/SIG, soient préservés.** Le problème est que la désignation d'un nombre limité de sites prioritaires relève d'une procédure administrative, qu'un expert doit être indépendant et que le domaine est soumis à la libre concurrence.
- 1.4. Cette situation, évidemment inavouable, explique l'entêtement du Conseil d'Etat à nier l'évidence et à tenir des propos contraires à la vérité jusqu'à aujourd'hui.

2. Il n'y a jamais de planification négative

- 2.1. Parallèlement à la prétendue indépendance de l'experte ennova, le Conseil d'Etat et le SdE ont toujours développé un deuxième axe de défense, un peu subsidiaire, **selon lequel le résultat serait de toute façon purement scientifique puisqu'issu d'une planification négative**, soit l'application successive au territoire fribourgeois dans son ensemble de nombreux intérêts publics (oiseaux migrateurs, chauves-souris, distances aux habitations, surfaces d'assolement, forêts,...) qui aurait finalement permis d'aboutir, par élimination successive, à l'identification des sept sites retenus. **Selon le Conseil d'Etat et le Chef du SdE Serge Boschung, il n'a ainsi jamais été question de travailler sur les sites existants (ce qui est le contraire d'une procédure négative).** On citera par

exemple Serge Boschung dans le journal La Gruyère du 12 décembre 2017, au moment de la mise en consultation publique du plan directeur cantonal (**annexe 4**).

Sélection «scientifique»...

«Nous n'avons pas tenu compte des zones préalablement identifiées par les promoteurs, mais avons tout repris de zéro, assure Serge Boschung, chef du Service de l'énergie (SdE), qui présidait le groupe de travail chargé de dresser la liste des sites potentiels. «Aucun élément politique, émotionnel ou financier ne devait altérer ce travail purement scientifique. Nous pouvons ainsi affirmer que les sites choisis sont clairement les meilleurs», poursuit-il. Ces sites sont au nombre de sept, sur un total de 59 étudiés: le Schwyberg, au-dessus du Lac-Noir, le massif du

2.2. A nouveau, c'est totalement contraire à la vérité.

2.2.1. Parce que l'IDHEAP démontre aux p. 15 à 24 de son rapport que le SdE est allé volontairement chercher Greenwatt puis leurs partenaires SIG/ennova pour qu'ils puissent défendre leurs intérêts communs.

2.2.2. Parce que, sitôt après les échanges précités mis en lumière par l'IDHEAP, **le mandat d'expert attribué le 14 janvier 2016 par le SdE à ennova porte clairement et exclusivement sur l'étude et la priorisation des 21 sites existants (annexe 5, extrait ci-dessous)**, soit ceux d'ennova/SIG, ceux de Greenwatt ainsi que ceux d'éventuels concurrents. Les Communes s'étaient étonnées, lorsque cette pièce était apparue de manière isolée dans les demandes LInf, qu'une **offre d'ennova du 13 janvier 2016 puisse être acceptée le lendemain 14 janvier 2016** par le SdE, avec un **premier livrable** cinq jours ouvrables après seulement (le **21 janvier 2016** pour la remise d'un tableau intermédiaire des 21 sites existants).

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

Le rapport de l'IDHEAP explique désormais comment cela a été possible.

En réalité, rien de plus facile lorsqu'on vous informe trois mois plus tôt que votre travail consistera en réalité à faire de l'ordre et à prioriser vos propres sites et que vous serez même payé pour cela. **Puisqu'ennova a en effet été payée avec de l'argent public pour faire de l'ordre dans ses propres sites et ceux de ses concurrents, ce qui n'est naturellement pas sans questionner.**

2.2.3. Parce qu'enfin le rapport de l'IDHEAP, **notamment à la p. 23**, indique clairement que **le GT est conscient dès le début, soit dès la séance du 25 janvier 2016, qu'il n'est question pour ennova de travailler que sur les 21 sites existants.**

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

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

2.3. **En conclusion, il n'a jamais été question pour le SdE de réaliser une planification négative et le GT le savait.**

Une conséquence immédiate est notamment la suivante.

3. **Le rapport explicatif de mai 2017, censé justifier auprès du Grand Conseil et de la population le choix des sept sites prioritaires, est par conséquent intégralement et volontairement faux et contraire à la vérité**

3.1. Dès la première minute du processus, il n'a été question que de faire le tri parmi les 21 sites existants, soit ceux d'ennova/SIG, ceux de Greenwatt et ceux d'éventuels concurrents. Cela ressort du mandat octroyé par le SdE à ennova et du rapport de l'IDHEAP.

3.2. Or, le rapport explicatif de mai 2017 (disponible en ligne) décrit de manière détaillée sur 108 pages (sans compter les innombrables annexes) un processus dans lequel il aurait existé **encore 59 sites de faisabilité éolienne (SFE) en avril 2016**, juste avant l'étape 3 « *information et de participation des acteurs* » et l'étape 4 censée intégrer le résultat de ce processus participatif. Le tableau en p. 18 et 19 du rapport explicatif (cf. extrait ci-dessous) qui résume, au fil des étapes, la prétendue diminution du nombre de sites, est clair. **On retiendra par exemple 83 zones potentielles (ZP) en février 2016, puis 59 (ZP) en mars 2016, avant d'aboutir à 59 zones de faisabilité éolienne (ZFE) en avril 2016. Alors qu'il a été démontré ci-dessus par le document du contrat et par le rapport de l'IDHEAP qu'ennova travaille dès le 14 janvier 2016 exclusivement sur les 21 sites existants, les siens, ceux de Greenwatt et ceux de concurrents.**

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

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

Le rapport explicatif est clairement contraire à ce qui s'est effectivement passé. Comme le relève l'IDHEAP, il a été rédigé par Guillaume Favre de Thierrens, soit par ennova.

- 3.3. Il faut relever à ce sujet un passage particulièrement parlant et sidérant, en p. 94 et 95 du rapport IDHEAP, qui démontre jusqu'où est allé le cynisme d'ennova, du SdE et finalement du GT.

Pour le SdE et le rapport explicatif (cf. le tableau de la p. 18 reproduit ci-dessus), c'est après le processus participatif de la phase 3, en ayant pris en considération les avis des acteurs consultés en avril 2016 (une copie de la présente leur sera adressée, afin que ces acteurs comprennent la manière avec laquelle le SdE a traité leur participation), que le nombre serait passé à 21 sites.

Voici ce qu'en dit le rapport IDHEAP :

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

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

(la suite à la page suivante)

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

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

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

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

On y constate que Guillaume Favre de Thierrens, soit ennova, a bénéficié d'une latitude complète du SdE et du reste du GT, pouvant même s'ouvrir dans les échanges internes de manière incroyable sur les accommodations qu'il a prises avec la vérité dans le rapport explicatif. C'était visiblement même un sujet de plaisanterie au sein du GT.

* * *

Sur la base du rapport de l'IDHEAP désormais décaviardé et lisible, il est démontré que le SdE, soit spontanément soit sur instructions de la Direction, en qualité d'autorité chargée de la révision du volet éolien du plan directeur cantonal, procédure administrative, a tout fait pour favoriser les intérêts de Groupe E Greenwatt SA, notamment en nommant en toute connaissance de cause comme experte au sens de l'art. 52 CPJA la société ennova SA, société-fille à 100 % des SIG, eux-mêmes partenaires de Groupe E Greenwatt SA dans le développement de l'éolien dans le canton de Fribourg. Sur cette base, alors que le marché est soumis à la libre concurrence,

ennova SA a ainsi pu désigner sept sites développés par Groupe E Greenwatt SA et elle-même, dans certains desquels les SIG auront des participations (cf. les conventions signées entre eux en 2020 et 2021 notamment pour l'exploitation future de certains sites, avant l'éclatement de l'affaire, **annexe 6** à titre d'exemple).

* * *

Dans ces circonstances, et au vu de la gravité des faits mis en lumière par le rapport de l'IDHEAP, les Communes demandent :

1. La mise en place immédiate d'une Commission d'enquête parlementaire pour faire toute la lumière sur le dossier.

Récemment, il est apparu qu'une majorité a su se former au Grand Conseil pour établir une Commission d'enquête parlementaire dans des domaines largement moins graves et même malheureusement banals comme celui de la Pisciculture. Alors qu'il a été démontré par l'IDHEAP que les réponses apportées au Grand Conseil par le Conseil d'Etat sont totalement contraires à la vérité et que le Grand Conseil, respectivement la population fribourgeoise, se sont vu présenter dans la mise en consultation publique en 2017 un rapport explicatif totalement contraire à la vérité, il serait incompréhensible qu'une telle Commission ne soit pas mise sur pied. La mise en place de cette Commission est d'autant plus nécessaire que le COPIL éolien, sujet à caution en raison de la présence notamment d'Olivier Curty et de Serge Boschung, n'est dans tous les cas pas saisi de la problématique.

Par ailleurs, sur la base du rapport décaviardé, les Communes vont :

1. Transmettre le rapport de l'IDHEAP à la COMCO, en lui demandant, sur cette base nouvelle, de reprendre son analyse du dossier.
2. Analyser la qualification juridique des faits et y donner cas échéant d'éventuelles autres suites.

* * *

Je me tiens à votre entière disposition en cas de questions au 078 612 83 51 et vous remercie d'ores et déjà de la suite que vous voudrez bien donner à ce communiqué.

Je vous prie de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de mes sentiments distingués.



David Ecoffey

Annexes mentionnées