

ECOFFEY & WEBER-BRAUNE

Avocats – Rechtsanwälte – Attorneys at law

Inscrits au barreau de Fribourg

David Ecoffey

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

Nathalie Weber-Braune

Avocate/Rechtsanwältin
Spécialiste FSA droit de la famille
Médiatrice/Mediatorin SAV/SDM/SVFM
nathalie.weber-braune@eu-avocats.ch

Simon Murith

Avocat-stagiaire
simon.murith@eu-avocats.ch

Marie-Sophie de Pauw

Avocate-stagiaire
marie-sophie.depauw@eu-avocats.ch

Recommandé

Tribunal fédéral
Avenue du Tribunal fédéral 29
1000 Lausanne 14

Fribourg, le 1^{er} février 2022

N/réf.: DE/mh

Concerne : Acte d'autorité attaquant du 21 décembre 2021 portant refus d'entrer en matière sur une reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal rendu par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg
Recours en matière de droit public, subsidiairement un recours constitutionnel subsidiaire
Commune de Vuisternens-dt-Romont

Madame la Présidente,

Mesdames et Messieurs les Juges fédéraux,

Par la présente, je vous informe représenter les intérêts de la Commune de Vuisternens-dt-Romont dans le cadre du dossier sous rubrique. Une procuration justifiant de mes pouvoirs est annexée au bordereau, élection de domicile étant faite en mon étude.

En l'état, je représente dix autres Communes fribourgeoises qui déposent également ce jour un recours en matière de droit public, subsidiairement un recours constitutionnel subsidiaire.

Comme cela est indiqué dans les développements liés à la recevabilité, les onze recours déposés ce jour sont identiques, sous réserve des pièces produites par la Commune de La Sonnaz et la Commune de Vuisternens-dt-Romont que je représente depuis le début de l'affaire. Les neuf autres Communes recourantes se sont pour leur part référées aux démarches des Communes de La Sonnaz et Vuisternens-dt-Romont. Dès lors, j'ai l'honneur de solliciter **la jonction** des différents recours. En effet, votre Autorité n'aura, sur le fond, qu'une situation identique à traiter. Dans ce cadre, elle est priée respectueusement, pour l'instruction du dossier, de se référer au recours de la Commune de La Sonnaz ou celui de la Commune de Vuisternens-dt-Romont, en particulier au bordereau des pièces qui y est joint. Encore une fois, les neuf autres Communes recourantes se sont référées aux démarches des Communes de La Sonnaz et Vuisternens-dt-Romont, notamment aux pièces qu'elles avaient produites devant le Conseil d'Etat.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, je vous prie de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Juges fédéraux, à l'assurance de mes sentiments très respectueux.



David Ecoffey

Annexes mentionnées

Recommandé

TRIBUNAL FEDERAL
Avenue du Tribunal fédéral 29
1000 Lausanne 14

La Commune de Vuisternens-devant-Romont, 27, Route de Bulle, 1687 Vuisternens-devant-Romont, agissant par son Conseil communal, lui-même représenté par Me David Ecoffey, avocat, 19, Boulevard de Pérolles, Case postale 200, 1701 Fribourg,

- **Recourante** -

forme, par les présentes, un

RECOURS EN MATIERE DE DROIT PUBLIC

subsidiatement un

RECOURS CONSTITUTIONNEL SUBSIDIAIRE

contre

l'acte d'autorité attaquant du 21 décembre 2021 portant refus d'entrer en matière sur une reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal

rendu par

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, 17, Rue des Chanoines, 1701 Fribourg,

- **Autorité intimée** -

* * *

CONCLUSIONS

La Commune de Vuisternens-devant-Romont conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral, dire et prononcer :

Principalement

1. Le recours en matière de droit public de la Commune de Vuisternens-devant-Romont contre l'acte d'autorité attaqué du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 21 décembre 2021 refusant d'entrer en matière sur la demande de reconsidération du plan directeur cantonal, volet éolien, demande de reconsidération tendant aux chefs de conclusions suivants :

« 3.1. *Le volet « éolien » du Plan directeur cantonal, à savoir la fiche T121 Energie éolienne ainsi que les fiches de projet P0305 Site éolien « Collines de la Sonnaz », P0306 Site éolien « Côte du Glâne », P0307 Site éolien « Massif du Gibloux », P0308 Site éolien « Monts de Vuisternens », P0309 Site éolien « Schwyberg », P0310 Site éolien « Autour de l'Esserta » et P0311 Site éolien « Surpierre-Cheiry », est principalement nul, subsidiairement annulé ;*

3.2. *Il est procédé à de nouvelles études de base sur le volet « éolien » du Plan directeur cantonal et à une nouvelle procédure de consultation »,*

est recevable.

2. Le recours en matière de droit public de la Commune de Vuisternens-devant-Romont contre l'acte d'autorité attaqué du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 21 décembre 2021 refusant d'entrer en matière sur la demande de reconsidération du plan directeur cantonal, volet éolien, demande de reconsidération tendant aux chefs de conclusions suivants :

« 3.1. *Le volet « éolien » du Plan directeur cantonal, à savoir la fiche T121 Energie éolienne ainsi que les fiches de projet P0305 Site éolien « Collines de la*

Sonnaz », P0306 Site éolien « Côte du Glâne », P0307 Site éolien « Massif du Gibloux », P0308 Site éolien « Monts de Vuisternens », P0309 Site éolien « Schwyberg », P0310 Site éolien « Autour de l'Esserta » et P0311 Site éolien « Surpierre-Cheiry », est principalement nul, subsidiairement annulé ;

3.2. *Il est procédé à de nouvelles études de base sur le volet « éolien » du Plan directeur cantonal et à une nouvelle procédure de consultation »,*

est admis.

3. Partant, la cause est renvoyée au Conseil d'Etat du canton de Fribourg pour examen au fond des griefs soulevés par la Commune de Vuisternens-devant-Romont dans sa demande de reconsidération du 5 octobre 2021, dans le sens des conclusions prises par celle-ci et sur la base des faits allégués et moyens de preuve offerts.

4. Partant également, subsidiairement au chef de conclusion n° 3, si mieux aime le Tribunal fédéral, dire et prononcer :

4.1. Sur le fond, la demande de reconsidération portant sur l'adoption du volet « éolien » du Plan directeur cantonal est recevable et est admise.

4.2. Dès lors,

4.2.1. Le volet « éolien » du Plan directeur cantonal, à savoir la fiche T121 Energie éolienne ainsi que les fiches de projet P0305 Site éolien « Collines de la Sonnaz », P0306 Site éolien « Côte du Glâne », P0307 Site éolien « Massif du Gibloux », P0308 Site éolien « Monts de Vuisternens », P0309 Site éolien « Schwyberg », P0310 Site éolien « Autour de l'Esserta » et P0311 Site éolien « Surpierre-Cheiry », est principalement nul, subsidiairement annulé.

4.2.2. Il est procédé à de nouvelles études de base sur le volet « éolien » du Plan directeur cantonal et à une nouvelle procédure de consultation.

Subsidiairement

5. Le recours constitutionnel subsidiaire de la Commune de Vuisternens-devant-Romont contre l'acte d'autorité attaquant du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 21 décembre 2021 refusant d'entrer en matière sur la demande de reconsidération du plan directeur cantonal, volet éolien, demande de reconsidération tendant aux chefs de conclusions suivants :

« 3.1. Le volet « éolien » du Plan directeur cantonal, à savoir la fiche T121 Energie éolienne ainsi que les fiches de projet P0305 Site éolien « Collines de la Sonnaz », P0306 Site éolien « Côte du Glâne », P0307 Site éolien « Massif du Gibloux », P0308 Site éolien « Monts de Vuisternens », P0309 Site éolien « Schwyberg », P0310 Site éolien « Autour de l'Esserta » et P0311 Site éolien « Surpierre-Cheiry », est principalement nul, subsidiairement annulé ;

3.2. Il est procédé à de nouvelles études de base sur le volet « éolien » du Plan directeur cantonal et à une nouvelle procédure de consultation »,

est recevable.

6. Le recours constitutionnel subsidiaire de la Commune de Vuisternens-devant-Romont contre l'acte d'autorité attaquant du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 21 décembre 2021 refusant d'entrer en matière sur la demande de reconsidération du plan directeur cantonal, volet éolien, demande de reconsidération tendant aux chefs de conclusions suivants :

« 3.1. Le volet « éolien » du Plan directeur cantonal, à savoir la fiche T121 Energie éolienne ainsi que les fiches de projet P0305 Site éolien « Collines de la Sonnaz », P0306 Site éolien « Côte du Glâne », P0307 Site éolien « Massif du Gibloux », P0308 Site éolien « Monts de Vuisternens », P0309 Site éolien « Schwyberg », P0310 Site éolien « Autour de l'Esserta » et P0311 Site éolien « Surpierre-Cheiry », est principalement nul, subsidiairement annulé ;

3.2. Il est procédé à de nouvelles études de base sur le volet « éolien » du Plan directeur cantonal et à une nouvelle procédure de consultation »,

est admis.

7. Partant, la cause est renvoyée au Conseil d'Etat du canton de Fribourg pour examen au fond des griefs soulevés par la Commune de Vuisternens-devant-Romont dans sa demande de reconsidération du 5 octobre 2021, dans le sens des conclusions prises par celle-ci et sur la base des faits allégués et moyens de preuve offerts.
8. Partant également, subsidiairement au chef de conclusion n° 7, si mieux aime le Tribunal fédéral, dire et prononcer :
 - 8.1. Sur le fond, la demande de reconsidération portant sur l'adoption du volet « éolien » du Plan directeur cantonal est recevable et est admise.
 - 8.2. Dès lors,
 - 8.2.1. Le volet « éolien » du Plan directeur cantonal, à savoir la fiche T121 Energie éolienne ainsi que les fiches de projet P0305 Site éolien « Collines de la Sonnaz », P0306 Site éolien « Côte du Glâne », P0307 Site éolien « Massif du Gibloux », P0308 Site éolien « Monts de Vuisternens », P0309 Site éolien « Schwyberg », P0310 Site éolien « Autour de l'Esserta » et P0311 Site éolien « Surpierre-Cheiry », est principalement nul, subsidiairement annulé.
 - 8.2.2. Il est procédé à de nouvelles études de base sur le volet « éolien » du Plan directeur cantonal et à une nouvelle procédure de consultation.

En tout état

9. Sous suite de frais et dépens à charge du canton de Fribourg. Une équitable indemnité de partie est accordée à la Commune de Vuisternens-devant-Romont pour les frais nécessaires qu'elle a engagés pour la défense de ses intérêts.

* * *

PRELIMINAIRES

- I. L'avocat soussigné agit en vertu de pouvoirs qu'il produit en annexe (pièce n° 0).

- II. La Commune de Vuisternens-devant-Romont fait élection de domicile en l'étude de son conseil, Me David Ecoffey, 19, Boulevard de Pérolles, case postale 200, 1701 Fribourg, où toutes communications judiciaires ou extrajudiciaires devront lui être notifiées pour l'être valablement.

- III. Il s'agit d'un recours en matière de droit public, subsidiairement d'un recours constitutionnel subsidiaire, intenté par une commune dans le cadre d'un plan directeur cantonal, à la suite d'un refus du Conseil d'Etat d'entrer en matière sur une demande de reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal. Les éléments pertinents sont les suivants :
 - a) Par ordonnance du 2 octobre 2018, le Conseil d'Etat a adopté le plan directeur cantonal, notamment la fiche T121 Energie éolienne ainsi que sept différentes fiches de projet.

Par la suite, dès le 8 juillet 2021, divers articles de presse se sont fait l'écho de problèmes graves d'indépendance des personnes chargées du processus d'établissement du volet éolien et de désignation des sites retenus, en particulier de la part de la société ennova SA qui avait été mandatée entre le 1^{er} janvier 2016 et mars 2017 en qualité d'experte indépendante par le Service de l'énergie SdE (service de la Direction de l'économie et de l'emploi DEE) pour l'établissement du volet éolien du plan directeur cantonal.

Sur la base de documents recueillis progressivement de diverses sources par le biais de la Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf, RSF 17.5) et transmis au soussigné, les deux Communes de La Sonnaz et Vuisternens-devant-Romont ont ainsi déposé le 5 octobre 2021 auprès du Conseil d'Etat une requête demandant la reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal, soit la reconnaissance de la nullité, respectivement l'annulation de la fiche T121 et des sept fiches de projets

puis qu'il soit procédé à de nouvelles études de base sur le volet éolien du plan directeur cantonal et à une nouvelle procédure de consultation du plan directeur cantonal (pièce n° 1). Ces deux demandes étaient accompagnées d'un important bordereau de pièces démontrant les faits allégués (pièce n° 2). Dans les trois mois qui ont suivi la communication du dépôt de cette requête par les deux communes précitées, de nombreuses autres communes concernées ont déposé une requête propre de reconsidération, en se référant notamment aux deux demandes plus complètes déposées par les Communes de La Sonnaz et Vuisternens-devant-Romont, ainsi qu'aux pièces produites.

Il est posé en fait que, suite au dépôt de ces deux requêtes le 5 octobre 2021 puis du dépôt des requêtes des autres communes, aucune réaction n'a été enregistrée de la part du Conseil d'Etat ou de l'Etat de manière générale.

- b) Le 23 décembre 2021 en fin d'après-midi, toutes les communes qui se sont plaintes des circonstances graves nouvellement découvertes et qui avaient demandé sur cette base une reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal, ont reçu au même moment le même courrier électronique du Conseil d'Etat (par la Chancellerie d'Etat), daté du 21 décembre 2021, refusant d'entrer en matière sur la reconsidération (pièce n° 3).
- c) C'est contre cet acte d'autorité attaquant de refus d'entrer en matière qu'il est recouru. Sous l'angle de l'examen de la recevabilité, il s'agit en effet à tout le moins d'un acte d'autorité attaquant (autrement dit une décision du point de vue d'une commune) portant sur le refus de procéder à une modification d'un plan directeur cantonal, qui intervient entre l'adoption du plan directeur cantonal et un cas d'application concret du plan directeur cantonal ouvrant un contrôle préjudiciel, soit une situation de refus d'entrer en matière sur une demande d'adaptation basée sur une modification majeure des circonstances au sens notamment des art. 9 al. 2 LAT et 14 ReLATeC, situation qui impose toutefois de procéder aux rappels suivants. S'agissant des modifications des circonstances, elles seront exposées plus bas.

d) Possibilité d'attaquer un plan directeur cantonal au moment de son adoption

En l'occurrence, en référence à l'ATF 136 I 265 (arrêt TF, 1C_11/2010 du 26 février 2008) et plus récemment à l'ATF 146 I 36, mais bien évidemment aux art. 82 lit. b et 89 al. 2 lit. c LTF, une contestation du plan directeur cantonal est possible auprès de l'Autorité de céans par la voie du recours contre les actes normatifs cantonaux, un plan directeur cantonal étant considéré du point de vue d'une commune comme un acte d'autorité attaquable.

D'après l'art. 9 LAT, les plans directeurs sont en effet contraignants pour les autorités. Au vu de la jurisprudence, les communes qui estiment leur autonomie lésée par un plan directeur peuvent le contester de manière directe. Une commune fribourgeoise est affectée dans ses compétences étatiques par l'établissement du plan directeur contesté, en particulier en tant qu'autorité responsable de la planification directrice et d'affectation (cf. principalement art. 34 al. 1 et 38 LATeC, ainsi que notamment art. 48 LATeC s'agissant de la possibilité de passer des contrats de droit administratif avec les propriétaires fonciers) dans le cadre de laquelle elle dispose d'une autonomie qui lui est largement reconnue par la jurisprudence cantonale : de jurisprudence constante en effet, dans le canton de Fribourg, « *Les communes jouissent d'une autonomie maintes fois reconnue lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire. [...] Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 43 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation. [...] Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant ; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce* » (Arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois du 21 avril 2016 dans la cause 602 2015 78, consid. 4a). Cette autonomie a été reconnue également par l'Autorité de céans. De ce fait, et selon l'art. 89 al. 2 lit. c LTF, une commune est habilitée à recourir contre la violation de son autonomie communale (ATF 135 I 302 c. 1.1. p. 304, JdT 2010 I 263 et les références indiquées) en se fondant sur l'art. 50 al. 1 Cst. féd. et l'art. 129 al. 1 Cst./FR.

En l'occurrence, il est évident que la fiche de projet T121 et en particulier les fiches de projet P0305 à P0311 qui définissent les sites éoliens retenus portent atteinte à l'autonomie dont dispose une commune fribourgeoise concernée, ce dans l'établissement de son plan d'aménagement local.

- Il est tout d'abord rappelé l'exigence de faire figurer « valablement » les sites éoliens dans le plan directeur cantonal, exigence encore confirmée dans l'arrêt « Schwyberg » de l'Autorité de céans du 26 octobre 2016 (1C_346/2014) dont un extrait du communiqué aux médias du 11 novembre 2016 est cité : *« Compte tenu de ses incidences importantes sur l'espace et l'environnement, le parc éolien du Schwyberg doit avoir un fondement dans l'actuel plan directeur cantonal. Dans sa planification directrice cantonale, le canton de Fribourg a certes examiné plusieurs emplacements possibles et défini des critères pour la construction d'éoliennes. L'implantation n'a toutefois pas fait l'objet d'une évaluation suffisante ; il n'est en particulier pas démontré que l'emplacement du Schwyberg satisferait aux critères définis. Dans ces conditions, la zone d'aménagement spéciale du Schwyberg ne pouvait être adoptée. La révision du plan d'affectation des deux communes suppose une pesée globale des intérêts en présence avec l'examen de variantes et d'alternatives. Cela n'a été fait que de manière insuffisante par le Tribunal cantonal. Dans la suite de la procédure, il conviendra de s'assurer que les exigences du droit fédéral sur la protection des espèces et des biotopes soient respectées. Les charges et conditions formulées à cet égard par la DAEC pour la protection des oiseaux et chauves-souris apparaissent en partie insuffisantes. Enfin, dans le cadre de la pesée globale des intérêts, la protection du paysage devrait faire l'objet d'une attention accrue, en tenant compte notamment du fait que la région du Schwyberg, située dans le parc naturel régional du Gantrich, présente un paysage de cultures d'une valeur particulière ; la construction du parc éolien porterait une première atteinte de ce genre ; dans le paysage des préalpes fribourgeoises il apparaîtrait manifestement comme un corps étranger »* (mises en évidences ajoutées). Cet arrêt met en lumière le problème d'absence d'évaluation suffisante dans l'ancien plan directeur cantonal de l'implantation d'un site éolien au Schwyberg, notamment que l'emplacement satisferait aux critères réunis. Ainsi, il est évident, s'agissant de définir le lieu d'implantation d'un projet ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement au sens de l'art. 8 al. 1 lit. b LAT, que nous nous trouvons dans une situation où l'atteinte à l'autonomie communale est maximale et patente, s'agissant sur ce point d'un cas de « pré-affectation » dans le plan directeur cantonal et non pas d'une norme générale et abstraite de celui-ci. Il suffit de considérer le contenu des sept fiches de projet, et notamment les

cartes illustratives, pour se rendre compte que les territoires concernés sont parfaitement définis et très limités dans l'espace (aboutissant à une définition claire et limitée du cercle des personnes impactées), ce d'autant plus que le nombre potentiel d'éoliennes de grande hauteur y est indiqué. Or, précisément, notamment pour définir les critères puis en faire application pour définir par élimination les sites éoliens qui doivent figurer au plan directeur cantonal, le SdE a mandaté en qualité « d'experte indépendante » la société ennova SA entre le 1^{er} janvier 2016 et mars 2017, laquelle a, comme largement démontré plus bas, des intérêts directs à tout le moins dans la fiche P0307 « Massif du Gibloux » (comme cela ressort notamment des formules de « demandes de raccordement pour installation de production décentralisée IPD » préparée par ennova SA et signées par la Commune du Châtelard le 18 avril 2016, pièce n° 33, soit un acte d'exécution des conventions très récemment découvertes et signées en 2015 avec deux communes du site P0307 « Massif du Gibloux », à savoir les communes de Le Châtelard (pièce n° 4) et des Grangettes (pièce n° 5)), mais également en qualité de société fille à 100 % des Services industriels genevois SIG dans les fiches P0306 « Côte du Glâne » et P0307 « Massif du Gibloux » (réponse du Conseil d'Etat), respectivement en ayant un accord de partenariat/collaboration avec Groupe E Greenwatt SA (appartenant à 80 % à Groupe E SA, laquelle appartient à 80 % à l'Etat de Fribourg, ce qui rend Groupe E Greenwatt SA et Groupe E consubstantielles à l'Etat de Fribourg), Groupe E Greenwatt SA ayant des accords non divulgués à ce jour avec les SIG notamment pour les participations à l'actionnariat des futures sociétés anonymes d'exploitation des sites à développer.

- D'une manière générale, il est évident que les renforcements récents du rôle des plans directeurs cantonaux par les nouvelles dispositions légales fédérales adoptées au titre de la Stratégie énergétique 2050, notamment les art. 10 de la Loi sur l'énergie LEne et 8b LAT (Message FF 2013 p. 6771 ss, en particulier p. 6879 s. pour ce qui concerne l'art. 10 LEne et p. 6879 s. pour ce qui concerne l'art. 8a LAT) englobant notamment l'introduction de la possibilité pour les cantons de contraindre des communes à procéder aux adaptations de leur PAL (plan d'affectation et plan directeur) pour accueillir un parc éolien, a pour

corollaire direct et conséquence immédiate que les communes doivent pouvoir se fier totalement et sans réserve à la probité du processus de définition/choix des sites éoliens par un canton dans son plan directeur cantonal, processus par lequel précisément il est porté atteinte à l'autonomie des seules communes qui se voient désigner pour accueillir un site éolien (négativement, celles qui ne sont pas concernées par une fiche de projet ne voient pas de limitation à leur autonomie puisqu'elles n'ont pas à subir la législation précitée et les obligations qui en découlent). En cas de problèmes graves dans le processus de désignation des sites comme c'est le cas en l'occurrence, les communes désignées, qui subissent une atteinte importante à leur autonomie alors que les autres communes non, doivent pouvoir s'en plaindre par une voie de droit.

- Dans le cas présent, le plan directeur cantonal a été adopté par le Conseil d'Etat par ordonnance du 2 octobre 2018 publiée dans la Feuille officielle (FO) n° 41 du 12 octobre 2018. Partant, le délai de recours de 30 jours de l'art. 101 LTF est depuis longtemps échu. Cependant, il est évident que si la recourante avait connu les faits graves qui ont entaché le processus de désignation des sites éoliens avant l'échéance de ce délai, elle aurait pu s'en plaindre directement auprès de l'Autorité de céans, à défaut de voie de droit au niveau cantonal (arrêt TF, 1C_101/2007 du 26 février 2008, c. 1.4). Selon l'art. 87 al. 1 LTF en effet, le recours direct contre les actes normatifs cantonaux est recevable dans la mesure où ils ne peuvent faire l'objet d'aucun autre recours. Le droit fribourgeois ne prévoit pas de recours contre l'adoption du plan directeur cantonal et ses modifications. Les art. 13 à 19 LATeC ne prévoient rien. De même, l'art. 14 al. 2 ReLATeC indique que la procédure prévue pour l'établissement des plans directeur cantonal est applicable lors d'une modification majeure du plan, la recourante demandant une telle modification du plan, y compris des fiches de projet impliquant une modification des objectifs ou des principes fixés dans le plan directeur cantonal s'agissant d'une remise en cause des sites, art. 14 al. 4 ReLATeC. L'art. 114 du Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1) ne donne aucune compétence juridictionnelle au Tribunal cantonal dans ce domaine.

Au final, il n'existe donc aucune raison de refuser une entrée en matière sur des griefs qui n'ont pas pu être soulevés dans le cadre d'un recours contre la décision initiale d'adoption du plan directeur cantonal (car inconnus à ce moment et découverts ultérieurement) mais qui auraient pu l'être s'ils avaient été connus et sur lesquels le Conseil d'Etat refuse désormais d'entrer en matière en violation notamment des art. 9 al. 2 LAT et 14 ReLATeC.

e) Possibilité d'attaquer un plan directeur cantonal par le biais d'un contrôle préjudiciel

Selon la jurisprudence de l'Autorité de céans (ATF 111 Ia 129 « Wiesendangen ») et la doctrine (Pierre Tschannen in Commentaire pratique LAT : planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Ad Art. 9 n° 7 p. 307), une commune peut demander le contrôle préjudiciel d'un plan directeur cantonal à certaines conditions, par exemple à l'occasion d'une non-approbation d'un plan d'affectation communal qui ne serait pas conforme au plan directeur cantonal : *« Ähnlich der akzessorischen Normenkontrolle lässt die bundesgerichtliche Rechtsprechung die Anfechtung von Nutzungsplänen bei deren späteren Anwendung dann noch zu, wenn sich des Betroffene bei Planerlass noch nicht über die ihm auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte und er im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, seine Interessen zu verteidigen. Die Gültigkeit eines Zonenplans muss stets dann noch in Zweifel gezogen werden könne, wenn die gesetzlichen Vorschriften über die Ortsplanung geändert werden oder wenn sich die tatsächliche Situation seit Erlass des Zonenplans in einer Weise gewandelt hat, dass das öffentliche Interesse an den auferlegten Eigentumsbeschränkungen dahingefallen sein könnte (BGE 107 Ia 334 E. 1b ; 106 Ia 316/317 E. 3, 387 E. 3c mit Hinweisen) ».*

On le constate, il est également possible de remettre en cause un plan directeur cantonal à l'occasion d'une telle situation. Toutefois, une telle situation n'est possible que si la commune n'est pas forclosée à ce moment, situation qui pourrait se présenter soit parce qu'elle n'a pas fait valoir des arguments dont elle disposait déjà alors que la voie du recours cantonal ou directement auprès de l'Autorité de céans était ouverte, soit pour un autre motif. En l'occurrence, l'acte d'autorité attaqué du 21 décembre 2021, décision finale au sens de l'art. 90 LTF comme démontré plus bas, par lequel le

Conseil d'Etat refuse d'entrer en matière sur des faits nouveaux et graves au sens des art. 9 al. 2 LAT et 14 ReLATeC notamment, ouvre un délai de 30 jours dès sa réception. Par conséquent, si la Commune ne faisait pas recours, elle se verrait opposer, précisément à l'occasion d'un potentiel cas concret débouchant sur une obligation de modification de son PAL pour y intégrer un périmètre éolien à son plan d'aménagement des zones PAZ et son règlement communal d'urbanisme RCU (ch. 3.3 de la fiche T121, soit dans le cadre d'une révision générale, soit lors du dépôt d'une demande de permis de construire un site éolien débouchant sur une obligation pour la commune de procéder à une révision partielle de son PAL pour y faire figurer une zone spéciale, respectivement l'obligation supplémentaire d'un plan d'aménagement de détail PAD), un motif de forclusion et ne pourrait plus remettre en cause le plan directeur cantonal sur la base des faits qu'elle avait la possibilité de contester auprès de l'Autorité de céans dans les 30 jours. Il est ici fait référence à l'ATF 146 I 36 où, précisément, l'Autorité de céans a été amenée à examiner (consid. 2) la question contestée de savoir si le recours de la commune était tardif.

- f) Par conséquent, et en conclusion provisoire, il n'existe pas de raison valable de considérer que la non-entrée en matière du Conseil d'Etat sur une demande de reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal basée sur des motifs graves puisque touchant à la probité du processus de désignation du « numerus clausus » des sites éoliens du canton, soit au processus menant pour les communes figurant dans les fiches de projet à une restriction totale de leur autonomie, situation que n'ont pas à souffrir les communes qui ne figurent pas dans les fiches de projet, ne devrait pas constituer un acte d'autorité attaquant.
- g) Il convient maintenant d'examiner si l'acte d'autorité attaquant est un **acte d'autorité attaquant final** (« **décision finale** ») au sens de l'art. 90 LTF.

En l'occurrence, la recourante a invoqué dans sa demande de reconsidération du 5 octobre 2021 des éléments totalement nouveaux et graves développés plus bas, respectivement des circonstances nouvelles que personne ne connaissait en octobre 2018 au moment de l'adoption du plan directeur cantonal et du déploiement de ses effets contraignants pour les communes fribourgeoises concernées par une fiche de projet/site éolien. Dans sa demande, sous la forme du seul instrument à disposition

dans la législation fribourgeoise, celle de la reconsidération devant déboucher sur une décision compte tenu de l'invocation du motif de récusation, la recourante a demandé la reconsidération du volet éolien, indiquant que la situation et la nécessité de procéder à de nouvelles études de base induisent une modification majeure du plan directeur cantonal au sens de l'art. 14 ReLATEC, lui-même cas d'application de l'art. 9 al. 2 LAT.

Entre le 5 octobre 2021 et le 23 décembre 2021 (date de la notification par courrier électronique exclusivement du courrier du Conseil d'Etat daté du 21 décembre 2021), la recourante n'a pas enregistré la moindre réaction du Conseil d'Etat ou d'un quelconque service étatique. Ainsi, il a fallu près de trois mois au Conseil d'Etat pour transmettre un simple courriel indiquant qu'il n'entrait pas en matière.

Or, dans sa réponse datée du 21 décembre 2021, le Conseil d'Etat pose les indications suivantes :

- Tout d'abord, le soin mis par le Conseil d'Etat à éviter que son courrier électronique puisse être considéré comme une décision est patent : simple courrier électronique de quelques lignes, absence d'indication des voies de recours... Il en découle évidemment d'emblée que le Conseil d'Etat n'entend absolument pas se saisir des problèmes graves relevés.
- Le Conseil d'Etat, par le biais des demandes de reconsidération du 5 octobre 2021 des Communes de La Sonnaz et Vuisternens-devant-Romont, auxquelles les autres communes qui ont déposé une demande de reconsidération se sont jointes, dispose de tous les allégués de fait et offres de preuves documentées à l'appui, pour constater qu'il existe des circonstances nouvelles qui remettent très gravement en cause le processus qui a conduit à la désignation des sites éoliens. Il dispose donc évidemment de tous les éléments lui permettant de procéder d'office aux démarches nécessaires, ce que toute autorité de bonne foi et désireuse d'éclaircir une situation devrait faire. Il est rappelé à ce stade que, selon l'art. 45 al. 1 CPJA, l'autorité procède d'office aux investigations nécessaires pour établir les faits pertinents, sans être limitée par les allégués et les offres de preuve des parties. En

l'occurrence, le Conseil d'Etat, ne faisant pas application de cette disposition, tombe dans l'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. féd., le résultat, soit la non-entrée en matière, étant évidemment arbitraire.

Une procédure au sens des art. 9 al. 2 LAT et 14 ReLATeC n'est évidemment pas soumise à une quelconque forme et il serait insoutenable de prétendre que les demandes des Communes de La Sonnaz et Vuisternens-devant-Romont du 5 octobre 2021, auxquelles les autres communes recourantes ont renvoyé dans leurs propres démarches, ne constitueraient pas une demande suffisante au sens des dispositions précitées. Dans ces circonstances, et alors que l'on apprend par le courrier électronique du 21 décembre 2021 transmis le 23 décembre 2021 qu'une procédure de « Modifications du plan directeur cantonal » est mise en consultation publique depuis le 17 décembre 2021 (cf. site internet de la DAEC), il est proprement insoutenable que les presque trois mois à disposition du Conseil d'Etat n'aient pas été mis à profit pour traiter la problématique alors précisément qu'un processus interne à l'Etat était ouvert depuis visiblement un long moment compte tenu du temps qu'il a fallu pour établir les modifications proposées et publiées. Par ailleurs, il est évident que le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour l'adoption du plan directeur cantonal, soit l'autorité à laquelle devait être adressée la demande de reconsidération (art. 17 al. 2 LATeC).

- Dans son courrier du 21 décembre 2021, le Conseil d'Etat indique d'ores et déjà clairement que la possibilité qu'il suggère aux communes d'utiliser, soit de transmettre au canton des remarques sur les contenus déjà mis en consultation (qui en l'occurrence ne concernent absolument pas le volet éolien comme cela ressort du site de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions DAEC, mais principalement des questions de protection du paysage par le biais de l'inventaire des paysages d'importance cantonale PIC) respectivement de faire au canton des « propositions en lien avec toute autre thématique du plan directeur cantonal. Sur la base des arguments développés dans la présente demande de reconsidération, vous pourriez dès lors démontrer au canton sous quels aspects les études relatives à la définition des sites éoliens devraient être

revues, respectivement qu'une révision du volet éolien et des fiches de projet du PDCant se justifierait ».

Or,

- Le Conseil d'Etat est l'autorité compétente selon l'art. 17 al. 2 LATeC et il a bien été saisi par les communes dès le 5 octobre 2021. Par conséquent pourquoi alors ne pas entrer en matière et suggérer aux communes de se saisir de la consultation publique qui vient de débiter ?
- *A fortiori*, si une procédure de consultation vient de débiter le 17 décembre 2021 et que le courrier du Conseil d'Etat daté du 21 décembre 2021 est postérieur, pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas versé d'office les demandes de reconsidération des communes et indiqué à celles-ci qu'elles seraient traitées dans ce cadre ? En d'autres termes, pourquoi ne pas entrer en matière et simultanément suggérer aux communes d'agir par la voie de la procédure de consultation déjà en cours ?
- **En tout état, sur le fond, le Conseil d'Etat indique déjà que pour les communes qui feraient usage de la consultation publique, l'examen ne portera pas sur les faits dénoncés eux-mêmes et leurs conséquences juridiques (la nullité), mais uniquement sur les conséquences concrètes que les faits dénoncés auraient eues matériellement sur les études de base relatives à la définition des sites éoliens et qu'il appartiendra aux communes de démontrer. En d'autres termes, le Conseil d'Etat demande aux communes de démontrer que la situation de conflit d'intérêt dans laquelle s'est trouvée « l'expert indépendant » ennova SA aurait eu des conséquences concrètes sur le processus de désignation des sites. Pour utiliser une image, la situation est identique à celle dans laquelle se retrouverait une personne, par hypothèse victime d'une erreur médicale et partie dans un procès dans lequel une expertise médicale favorable au médecin vient d'être déposée mais dont on découvre postérieurement que l'experte est en fait**

l'épouse du médecin défendeur, et que le juge, père du médecin, refuse d'entrer en matière sur la nullité de l'expertise respectivement refuse d'en ordonner une nouvelle, mais exige de la partie « victime » qu'elle apporte la preuve que le conflit d'intérêt a faussé le résultat de l'expertise, respectivement que la partie « victime » supporte le fardeau de la preuve sur ce point.

Nous nous trouvons par conséquent dans la situation incroyable pour un Etat de droit, où un service étatique a mandaté comme expert indépendant pour participer au processus de désignation des sites éoliens une société partie prenante au développement des sites, ce qui constitue à tout le moins une situation de récusation. Or, il est rappelé que de jurisprudence constante de l'Autorité de céans, il suffit de démontrer l'existence d'une situation objective de récusation, les dispositions internes de la personne concernée n'étant pas démontrables. Les conséquences en sont la nullité, particulièrement lorsque le cas de récusation crasse concerne un expert comme c'est le cas en l'occurrence. Or, loin d'entrer en matière, le Conseil d'Etat demande aux communes de faire la démonstration des conséquences que la situation de conflit d'intérêt a entraînées sur le résultat du processus. Le comble est atteint si on considère que, alors que son service spécialisé le SdE a lui-même estimé en 2015 au moment d'octroyer le mandat qu'il ne disposait pas en son sein des compétences nécessaires et qu'il devait s'adjoindre un expert, le Conseil d'Etat ne voit pas de problème à demander à des communes, dont les exécutifs sont composés de miliciens sans aucune connaissance en matière de définition des sites éoliens, qu'elles démontrent (Petit Robert, « démontrer » : « établir la vérité de « qqch » d'une manière évidente et rigoureuse) au canton « *sous quels aspects les études de base relatives à la définition des sites éoliens devraient être revues, respectivement qu'une révision du volet éolien et des fiches de projet du PDCant se justifierait* ».

- Autre élément qui démontre que le Conseil d'Etat refuse de se saisir des faits dénoncés, lorsque celui-ci indique de manière très vague et évasive que la DEE « étudie le lancement d'une expertise indépendante afin d'examiner si le processus et les critères fixés selon les exigences en vigueur ont été pris correctement en considération dans l'étude qui a mené aux choix des sites potentiels de production d'énergie éolienne dans le canton et par conséquent à l'élaboration des sept fiches de projet « site éolien » contenues dans le PDCant ».

Cette « étude » de lancement n'a évidemment pas été concrétisée à ce jour et son cadre reste évidemment plus qu'énigmatique. Enfin et surtout, elle ne porte également pas sur l'établissement des faits en lien avec le conflit d'intérêt grave mis en lumière. Point n'est besoin d'un expert éolien pour examiner les faits graves rapportés en lien avec le conflit d'intérêt. C'est une question de simple surveillance de la DEE sur l'un de ses services. Or, la DEE a disposé de près de trois mois pour prendre connaissance des faits graves rapportés et n'a absolument pas agi d'office comme l'art. 45 al. 1 CPJA le lui commande pourtant. Encore une fois, le fait de savoir si les faits graves de conflit d'intérêt allégués par les communes sont avérés ou non ne nécessite pas un expert, mais uniquement la volonté du Conseil d'Etat de s'en saisir et de faire toute la lumière sur les circonstances qui ont entouré l'octroi par le SdE à ennova SA du mandat d'expert indépendant. Par conséquent, en indiquant songer à lancer une expertise, outre qu'encore une fois rien de concret n'a émergé durant désormais près de quatre mois, cette vague déclaration ne porte à nouveau pas sur l'examen des faits graves dénoncés.

Par ailleurs, et alors qu'il évoque ces deux possibilités (d'une part pour les communes de démontrer dans la mise en consultation que le résultat serait faux, respectivement que la DEE étudie la possibilité d'une étude indépendante) pourquoi, encore une fois, le Conseil d'Etat ferme-t-il la porte en refusant d'entrer en matière, faisant tout pour éviter d'ouvrir une voie de recours ?

Par conséquent, sur cette base, il est évident que nous nous trouvons en présence d'un acte d'autorité attaquant **final** au sens de l'art. 90 LTF. Au-delà, en refusant d'entrer en matière, le Conseil d'Etat a mis fin à la procédure pendante devant lui, raison pour laquelle cette décision constitue une décision finale ou, en l'occurrence, un acte d'autorité attaquant final. En particulier, en n'entrant pas en matière au prétexte que la requête de reconsidération selon l'art. 104 al. 2 CPJA concerne un plan directeur cantonal, soit une situation où il n'existe pas de « décision » à porter devant lui, le Conseil d'Etat verse dans l'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. féd. puisqu'en bonne logique il n'aurait pas dû prononcer une « non-entrée en matière », qui n'existe pas, mais une décision d'irrecevabilité. Cependant, le Conseil d'Etat a, comme dit plus haut, visiblement tout fait pour éviter d'ouvrir une voie de droit aux communes. Naturellement, le résultat est arbitraire puisque le Conseil d'Etat refuse de se saisir du problème, conduisant notamment à un déni de justice et une violation du droit d'être entendu des communes.

- IV. De plus, la recourante peut fonder sa qualité pour recourir sur l'art. 89 al. 1^{er} lit. b et c LTF. Cette qualité générale pour recourir vise en principe les personnes privées. Les collectivités publiques peuvent l'alléguer lorsque la décision attaquée les touche d'une façon égale ou similaire aux administrés. D'après la jurisprudence, une collectivité publique peut toutefois aussi être légitimée à faire recours lorsque la décision attaquée l'atteint dans ses prérogatives et tâches étatiques. Les communes sont ainsi habilitées à recourir lorsqu'elles doivent, en tant que collectivités territoriales, défendre les intérêts publics comme la protection des habitants et que, dans cette mesure, elles sont touchées dans leurs pouvoirs par les effets de constructions et d'installations. En l'occurrence, et comme cela sera démontré plus bas, le Conseil d'Etat prive les communes concernées de la possibilité de remettre en question un processus qui aboutit pourtant, pour les communes visées par une fiche de projet, à une limitation importante de leur autonomie, limitation que les autres communes n'ont pas à souffrir.

Ainsi, du simple fait de figurer dans une fiche de projet viciée et du refus du Conseil d'Etat de réparer ce vice, les communes touchées sont de toute évidence atteintes très gravement aux sens des articles précités de la LTF dans leurs prérogatives et tâches étatiques, entrant désormais dans la sphère d'application de dispositions légales (LEne, LAT, LATeC, ReLATeC, procédures prévues dans le plan directeur cantonal, fiches de

projet) alors que, encore une fois, les communes non concernées continuent de bénéficier pour leur part d'une autonomie intacte dans leurs prérogatives. Comme déjà dit, les communes fribourgeoises doivent avoir la garantie que le processus mené au niveau du plan directeur cantonal, qui désigne dans les fiches de projet les communes qui doivent accueillir un parc éolien, est au-dessus de tout soupçon.

Bien évidemment, c'est toute la population des communes concernées qui va subir les conséquences de l'installation d'un parc éolien sur le territoire communal, notamment au niveau de la perte de valeur des biens immobiliers. Il est évident qu'une propriété située à quelques centaines de mètres d'un parc éolien contenant plusieurs éoliennes de 230 m de hauteur perd de sa valeur. Par conséquent, c'est toute l'attractivité de la commune qui est impactée, en particulier au niveau des recettes fiscales. Qui voudra s'établir dans une commune avec un parc éolien à sa porte ?

En l'occurrence, la Commune de Vuisternens-devant-Romont fait partie des fiches de projet P0307 Site éolien « Massif du Gibloux », P0308 Site éolien « Monts de Vuisternens » et P0310 Site éolien « Autour de l'Esserta ».

- V. S'agissant des conclusions du présent recours, elles sont déterminées par le fait que le Conseil d'Etat, en refusant d'entrer en matière, n'a évidemment pas examiné le fond. Il s'agit par conséquent d'un déni de justice dont les effets sont les mêmes que si le Conseil d'Etat avait jugé irrecevable les demandes. Selon la jurisprudence (ATF 144 II 184), « *le recours est notamment recevable contre les décisions qui mettent fin à la procédure (art. 90 LTF, par renvoi de l'art. 117 LTF en cas de recours constitutionnel subsidiaire). L'arrêt entrepris déclare irrecevable le recours déposé par le recourante à l'encontre de l'appel à candidature publié le 3 novembre 2015, faute de décision attaquant. La Cour de justice a estimé que la réglementation spéciale des voies de droit prévue pour les marchés publics n'était pas applicable, dès lors qu'il s'agissait d'une concession. Par sa décision d'irrecevabilité, la Cour de justice a mis un terme à la procédure pendante devant elle, raison pour laquelle cette décision constitue une décision finale au sens de l'art. 90 LTF (cf. arrêt 2C_1014/2015 du 21 juillet 2016 consid. 1.2.). Contre une telle décision, le recours en matière de droit public est en principe ouvert. Lorsque l'autorité précédente n'entre pas en matière sur le recours, sans même en traiter matériellement de manière subsidiaire, seule la question de l'irrecevabilité peut être portée devant le*

Tribunal fédéral. Dans la mesure où le recours devrait être admis, le Tribunal fédéral renverrait la cause à l'autorité précédente pour un examen au fond (cf. ATF 139 II 233 consid. 3.2 p. 236 ; ATF 135 II 38 consid. 1.2 p. 41). Pour cette raison, la conclusion tendant au renvoi de la cause à l'autorité précédente est recevable (cf. arrêt 2C_1014/2015 du 21 juillet 2016 consid. 1.2) ». En l'occurrence, la recourante conclut principalement au renvoi du dossier au Conseil d'Etat pour examen au fond des faits allégués, des griefs invoqués, sur la base des conclusions prises et des preuves apportées. Ce n'est qu'à titre subsidiaire, consciente de ce qui précède mais par sécurité, qu'elle prend des conclusions tendant au traitement au fond de la cause par l'Autorité de céans.

- VI. Il n'y a pas d'exception au sens de l'art. 83 LTF.
- VII. Le courrier électronique transmettant le courrier du Conseil d'Etat du 21 décembre 2021 a été notifié le 23 décembre 2021. Partant, le délai de recours de 30 jours de l'art. 101 LTF, décompté selon les art. 44 ss LTF et en tenant compte de la suspension du 18 décembre au 2 janvier de l'art. 46 LTF, arrivera à échéance le mardi 1^{er} février 2022. Le délai est respecté dès lors que le présent acte est déposé ce jour, soit le 1^{er} février 2022, en courrier recommandé auprès d'un office de La Poste.
- VIII. Le soussigné indique que, parallèlement au présent recours, il est mandaté par dix autres communes figurant dans des fiches de projet et qui, à la suite des Communes de La Sonnaz et de Vuisternens-devant-Romont, ont récemment décidé de se joindre à elles. **Chacune des communes dépose ainsi un recours séparé mais strictement identique auprès de l'Autorité de céans.**

Par conséquent, la jonction des causes est demandée d'emblée et l'instruction doit porter sur le recours et le dossier déposés par les Communes de La Sonnaz et Vuisternens-devant-Romont, dans la mesure où, encore une fois, ces deux communes ont déposé le 5 octobre 2021 une demande complète de reconsidération, avec un bordereau complet de pièces. Les autres communes se sont pour leur part référées dans leur propre demande à ces deux demandes et aux pièces. Ainsi, par économie, écologie et pour ne pas avoir à multiplier les copies de bordereau identiques dans onze recours, l'Autorité de céans est très respectueusement priée de se référer pour son instruction, pour toutes les communes recourantes, aux recours et aux pièces

produites avec les recours des Communes de La Sonnaz et Vuisternens-devant-Romont.

Dans le même ordre d'idée, l'Autorité de céans ne devra dans les faits instruire qu'un seul recours et aboutir au rendu d'un arrêt unique ou à tout le moins d'arrêts identiques pour toutes les communes recourantes. Dès lors, et toujours dans la même optique, l'attention de l'instance en charge de la fixation des avances de frais est respectueusement attirée sur ce point et priée de fixer l'avance de frais en conséquence.

IX. En l'état, il ne semble pas se poser d'autres questions de recevabilité.

* * *

I. EXPOSE DES FAITS

Remarque liminaire

D'une manière générale, l'état de fait de la demande de reconsidération a été établi sur la base de documents transmis au soussigné par des tiers, que ceux-ci ont obtenu par le biais de nombreuses demandes sur la base de la LInf auprès de communes et d'instances étatiques. Ce sont ces documents qui ont permis d'aboutir à l'établissement des faits objets des demandes de reconsidération des Communes de la Sonnaz et Vuisternens-devant-Romont. L'Autorité de céans est respectueusement priée de s'y référer, étant précisé que la numérotation des pièces ci-dessous fait référence aux bordereaux du 5 octobre 2015.

En l'occurrence, des documents continuent d'arriver, qui confirment les faits mis en lumière dans les demandes de base. En particulier, dans l'état de fait ci-dessous, sont évoquées deux conventions signées en 2015 entre ennova SA et les Communes des Grangettes et du Châtelard. **Ces deux documents ont été reçus par le soussigné postérieurement à la décision critiquée du Conseil d'Etat.** Il s'agit par conséquent de

faits et documents nouveaux apparus durant le délai de recours. Le soussigné n'ignore pas l'art. 99 LTF mais estime néanmoins nécessaire de les produire puisqu'ils éclairent et confirment « rétrospectivement » des faits et documents pour leur part allégués respectivement produits devant l'Autorité intimée. Cette situation illustre bien les difficultés dans lesquelles sont plongées les recourantes en raison du refus infondé et arbitraire du Conseil d'Etat d'établir les faits d'office et d'y donner les suites nécessaires.

1. De manière résumée, la situation est la suivante :

- 1.1. Jusqu'en été 2014 environ, la société ennova SA, détenue à 100 % par les Services industriels de Genève SIG, a prospecté très activement et de manière indépendante des sites éoliens dans le canton de Fribourg, notamment auprès de communes.
- 1.2. Pour sa part, durant cette même période, Groupe E Greenwatt SA, société fribourgeoise détenue à 80 % par Groupe E SA, elle-même détenue à 80 % par l'Etat de Fribourg, a également prospecté de manière indépendante des sites éoliens dans le canton de Fribourg. Dans le cadre de ses propres développements de projet, Groupe E Greenwatt SA travaillait avec le biologiste Jérôme Gremaud/Atelier 11a ainsi que la société KohleNusbaumer SA pour les mesures de vent (société dont Groupe E Greenwatt SA est actionnaire, avec représentation au conseil d'administration).
- 1.3. Il est posé en fait que, durant cette période antérieure à l'été 2014, cette prospection d'ennova SA d'un côté et de Groupe E Greenwatt SA de l'autre s'est faite de manière totalement séparée, ces deux sociétés se livrant même une concurrence très importante, notamment auprès des communes.
- 1.4. Dès l'été 2014, les SIG, soit directement soit par le biais d'ennova SA, se sont approchés de Groupe E Greenwatt SA, respectivement de Groupe E SA. Le constat posé était que cette concurrence nuisait au développement des projets. Par ailleurs, les deux sociétés collaboraient déjà dans un projet éolien neuchâtelais, co-actionnaires dans une société (Verrivent SA).
- 1.5. En octobre 2014, une lettre d'intention de collaboration/partenariat a ainsi été signée notamment pour le site qui deviendra plus tard dans le plan directeur

cantonal celui dit du « Massif du Gibloux », site regroupant plusieurs communes. Pour sa part, avant la signature du partenariat, ennova SA était très active notamment auprès des Communes des Grangettes et de Le Châtelard tandis que Groupe E Greenwatt SA était proche d'autres communes du futur site dit du « Massif du Gibloux ». Cette collaboration est parue dans la presse, notamment La Gruyère du 4 novembre 2014 (pièce n° 30 du bordereau du 5 octobre 2021), article dans lequel Bruno Boschung, chef du SdE, est interviewé. Ce partenariat ressort de nombreux autres documents.

- 1.6. Parallèlement au partenariat, et plus que probablement dans une intention de fusion ultérieure des projets, ennova SA a poursuivi ses démarches de collaboration notamment auprès de la Commune de Le Châtelard (« Massif du Gibloux »), y compris en 2016 ainsi que cela ressort de la demande de reconsidération et des pièces produites (notamment pièces n°s 29, 30, 31, 32 et 33 du bordereau du 5 octobre 2021). Naturellement, tous ces éléments démontrent une collaboration entre ennova SA, les SIG et la Commune de Le Châtelard et donc bien évidemment la participation d'ennova SA et des SIG à un projet éolien dans le canton en 2016 notamment.

Comme relevé de manière liminaire ci-dessus, le soussigné a reçu postérieurement à la décision attaquée de nouveaux documents qui donnent ainsi une explication supplémentaire et un cadre aux actes précités d'exécution et de réalisation d'étapes de développement du projet éolien qui bien évidemment se basaient sur une collaboration. Ainsi, en 2015, ennova SA a signé deux conventions de collaboration avec les Communes des Grangettes (convention signée par la commune le 24 juin 2015 ; **pièce n° 5**) et de Le Châtelard (signature par les parties en février 2015 ; **pièce n° 4**). Ces conventions, conclues pour 30 ans, portent notamment sur la constitution d'une société anonyme, « Société de projet » qui aura principalement pour actionnaires fondateurs ennova SA et les Services industriels de Genève (SIG). Selon les conventions, le but de la Société de projet sera de réaliser un Parc éolien pour la production d'énergie électrique d'origine éolienne. En particulier, la Société de projet se chargera du développement, de la réalisation et de la gestion du parc éolien.

Il est donc impossible de nier que, sur la base des documents produits devant l'autorité intimée, confirmés encore sur la base de ces deux conventions, ennova SA, respectivement sa mère les SIG, n'avaient pas un intérêt direct et propre à ce que les Communes des Grangettes et de Le Châtelard figurent dans un des futurs sites retenus par le plan directeur cantonal. Dans ce cadre, cette collaboration propre n'est évidemment pas antinomique à la lettre d'intention de partenariat signée en octobre 2014 comme cela ressort du reste de la réponse du Conseil d'Etat 2021-CE-115 du 26 mai 2021 (pièce n° 2 du bordereau du 5 octobre 2021) : « *Groupe E Greenwatt et SIG ont en outre convenu que ces derniers pourraient prendre une possible participation maximale de 33 % dans les projets « Massifs du Gibloux » et de « Côte du Glaney » inscrits au PDCant, pour autant que ces projets voient le jour et soient développés par Groupe E Greenwatt* ». Naturellement, le Conseil d'Etat n'indique pas la date de cette convention.

- 1.7. Nonobstant les faits qui précèdent, le service de l'énergie a octroyé à ennova SA un mandat d'expert du 1^{er} janvier 2016 à mars 2017. Dans sa réponse 2021-CE-115 (pièce n° 2 du bordereau du 5 octobre 2021), le Conseil d'Etat indique : « *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 mesure des vents sur le territoire de la commune du Châtelard, et que le matériel utilisé devait encore être démonté, tenant compte des conditions météorologiques* ».

Visiblement, la notion de vérification d'indépendance portant sur une « non implication dans un projet de développement cantonal pour les SIG » a pour le Conseil d'Etat une acception pour le moins restrictive sinon étrange puisqu'elle ne recouvre pas le fait de collaborer au développement d'un parc éolien notamment en collaboration avec la Commune de Le Châtelard (cf. notamment les pièces n°s 29, 30, 31, 32 et 33 du bordereau du 5 octobre 2021), respectivement d'avoir signé quelques mois avant ladite vérification et le début du mandat d'expert une convention de collaboration de 30 ans avec deux communes du

« Massif du Gibloux » prévoyant notamment la constitution d'une société de projet dont ennova SA et les SIG seront principalement actionnaires et dont le but sera de réaliser un parc éolien et qui se chargera du développement, de la réalisation et de la gestion du parc éolien. A tout le moins, le Conseil d'Etat n'a visiblement pas de problème avec le fait que la réponse qu'il a donnée au Grand Conseil ne correspond pas à la réalité et à ne pas entrer en matière sur de tels faits.

En tout état, et comme déjà relevé, le SdE a jugé nécessaire de s'adjoindre un expert, ce qui démontre bien qu'il n'avait pas les compétences en son sein. Consubstantiel à cette nécessité de recourir à un expert et à la notion même d'expert, le fait qu'il ait été jugé par le SdE absolument nécessaire de le trouver indépendant et étranger à tout projet éolien cantonal, notamment par rapport aux SIG, démontre à lui seul le rôle décisif qui lui était dévolu dans l'établissement du volet éolien et la définition du choix des sites éoliens.

- 1.8. Il est précisé que, dans le cadre de l'exécution de son mandat, le SdE a laissé à ennova SA la possibilité de choisir d'autres experts. Ainsi, ennova SA a-t-elle choisi le biologiste Jérôme Gremaud/Atelier 11a, de même qu'elle a repris les analyses de vent du bureau KohleNusbaumer SA, soit des entités qui travaillaient avec Groupe E Greenwatt SA, respectivement pour KohleNusbaumer SA une entité dont Groupe E Greenwatt SA est actionnaire avec représentation au conseil d'administration.
- 1.9. Par ailleurs, dans sa réponse 2021-CE-115 (pièce n° 2 du bordereau du 5 octobre 2021), le Conseil d'Etat n'a pas spontanément précisé que le SdE avait encore chargé ennova SA et Jérôme Gremaud/Atelier 11a d'établir le guide de planification des parcs éoliens (pièce n° 37 p. 3 du bordereau du 5 octobre 2021). Ainsi, ennova SA et Jérôme Gremaud/Atelier 11a ont également préparé le « mode d'emploi » des futures mises à l'enquête des sites éoliens, « mode d'emploi » destiné aux autorités d'application.
- 1.10. Une fois les travaux du plan directeur cantonal achevés et publiés, avec les fiches de projet, Groupe E Greenwatt SA est allée démarcher les communes des sites retenus dans les fiches de projet, indiquant systématiquement qu'elle collaborerait

dans les projets avec ennova SA (en qualité de bureau d'ingénieur désormais) et de Jérôme Gremaud/Atelier 11a (cf. notamment pièces n° 35 p. 26 et n° 36 p. 15). Ainsi, les personnes qui seraient chargées de préparer les études d'impact sur l'environnement EIE seraient également celles qui collaboraient déjà avec Groupe E Greenwatt SA avant 2014, qui ont participé comme « experts indépendants » à la désignation des sites éoliens du plan directeur cantonal par le biais des fiches de projet et qui en plus ont établi le guide de planification des parcs éoliens. Difficile d'être plus renouvelable.

1.11. Il est ainsi posé en fait qu'il existe dès 2014 un accord dont la teneur est désormais la suivante :

- a) ennova SA s'efface progressivement des projets qu'elle a développés, cède ses accords/conventions avec les communes et agit comme bureau d'ingénieur de Groupe E Greenwatt SA.
- b) Groupe E Greenwatt SA agit officiellement comme développeur du projet, profitant du fait qu'elle est une société locale, bien connue et bénéficiant de l'appui de Groupe E SA, respectivement de l'Etat auquel elle appartient pour 64 % (80 % de 80 %).
- c) Pour détenir les futures installations et les exploiter, des sociétés anonymes seront créées, éventuellement avec une participation minoritaire communale, sociétés dans lesquelles les participations futures entre les SIG et Groupe E Greenwatt SA/Groupe E SA sont pondérées sur une base inconnue mais tenant évidemment compte des cessions des projets d'ennova SA et des investissements que cette société a engagés alors qu'elle était développeuse.

1.12. Bien plus, parallèlement, pour s'assurer de certaines communes, Groupe E Greenwatt SA a signé des conventions dites « secrètes » prévoyant notamment que « *la commune s'engage à ne pas soutenir le développement de projets concurrents sur le même site* » (pièce n° 34 du bordereau du 5 octobre 2021). Alors que les communes fribourgeoises sont, comme dit, largement autonomes en matière d'aménagement du territoire, le fait pour elles de s'engager par

convention privée à ne pas soutenir un projet concurrent de celui de son co-contractant sur son territoire, soit dans l'exercice de son autorité publique, par un engagement confidentiel, interroge à différents niveaux.

Naturellement, lorsqu'elles ont été portées au grand jour à fin 2019 début 2021, ces conventions ont provoqué un scandale dans la population et entraîné, à l'occasion des élections communales de mars 2021, un assez fort renouvellement des exécutifs communaux signataires. Tout naturellement, Groupe E Greenwatt SA, soit pour elle directement le Directeur général de Groupe E SA, s'est empressée de proposer aux communes la caducité de ces conventions.

2. Il s'agit, de manière très résumée, d'un panorama objectif de la situation actuelle de l'éolien dans le canton de Fribourg. Tous ces éléments sont très largement connus du Conseil d'Etat et de la population. En particulier, de nombreux documents continuent d'émerger sur la base des demandes LInf, amenant à chaque fois de petites touches supplémentaires de lumière sur un processus parfaitement obscure.
3. Les questions qui se posent sont dès lors très simples et très limitées :
 - a) Est-ce que le SdE a mandaté ennova SA en connaissance de ses intérêts (propres et/ou en faveur de sa mère les SIG), respectivement de son partenariat avec Groupe E Greenwatt SA (cf. la lettre d'intention d'octobre 2014) ou d'un partenariat entre les SIG et Groupe E Greenwatt SA (cf. la réponse 2021-CE-115 du Conseil d'Etat et l'accord sur une possible prise de participation des SIG dans les projets « Massifs du Gibloux » et « Côte du Glâne ») ?
 - b) Si ce n'est pas le cas, pourquoi le SdE, qui prétend s'être assuré de l'indépendance d'ennova SA (cf. la réponse du Conseil d'Etat 2021-CE-115) avant de lui confier le mandat d'expert, peut-il rester impassible face aux faits découverts, qui démontrent à l'évidence le conflit d'intérêt total d'ennova SA et donc que les réponses qui auraient été apportées par cette société à ses demandes de vérification préalables au mandat étaient fausses ?

- c) En tout état, comment le Conseil d'Etat (propriétaire à 80 % de Groupe E SA laquelle détient 80 % de Groupe E Greenwatt SA) et singulièrement le Conseiller d'Etat Olivier Curty, qui siège au Conseil d'administration de Groupe E SA en même temps qu'il exerce par le biais de sa Direction DEE la surveillance sur son service subordonné qu'est le SdE, et qui dans cette double position se trouve lui-même dans une situation de conflit d'intérêt patente, en connaissance naturellement de la réalité de la relation et des réponses aux deux questions ci-dessus, gère-t-il cette situation ? A ce stade, la réponse se trouve dans le courrier électronique du Conseil d'Etat du 21 décembre 2021, soit une non-entrée en matière.
4. Pour le détail de ce qui précède, la recourante prie respectueusement l'Autorité de céans de se référer à la demande de reconsidération des Communes de La Sonnaz et Vuisternens-devant-Romont du 5 octobre 2021 et aux pièces jointes en annexe.

II. GRIEFS

Violation arbitraire (9 Cst. féd.) et déni de justice dans l'application des art. 9 al. 2 LAT et 14 al. 2 ReLATEC, portant atteinte de manière arbitraire à l'autonomie communale (art. 50 Cst. féd. et 129 al. 2 Cst./FR)

1. Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais lui laisse en tout ou partie et confère à ses autorités une liberté de décision relativement grande. Le domaine d'autonomie protégé peut signifier la compétence de la commune de légiférer ou d'exécuter ses propres règles ou encore une marge de manœuvre correspondante dans l'application du droit cantonal ou fédéral. La protection de l'autonomie communale ne nécessite pas que celle-ci s'étende à tout un secteur de compétence mais seulement au domaine litigieux. L'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète est déterminée par la constitution et la législation cantonales (ATF 135 I 233 c. 2.2 pp. 241 s. ; ATF 129 I 290 c. 2.1 p. 294, JdT 2004 I 617, chacun avec des réf.).
2. Selon l'art. 129 al. 2 Cst./FR, l'autonomie communale est garantie dans les limites du droit cantonal. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, il n'existe pas de

disposition constitutionnelle qui limiterait ce droit. Ainsi, l'autonomie d'une commune fribourgeoise s'étend en principe aussi loin que la législation cantonale en matière de planification et de construction l'autorise. Cela ressort spécifiquement de l'art. 10 al. 1 lit. b LATeC qui fixe le **principe de subsidiarité**, selon lequel « [d]ans l'exécution des tâches qui leur incombent, les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes fixés par la loi fédérale. En outre, elles veillent à respecter le principe de subsidiarité, ... ». Le principe de subsidiarité est défini de la manière suivante dans le message n° 43 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire (LATeC), étant précisé que la disposition légale était alors l'art. 9 Projet-LATeC du 20 novembre 2007 :

« Art. 9 Il s'agit d'un nouvel article visant à mettre en exergue la nouvelle philosophie de la loi. La première phrase fait logiquement référence aux principes fixés par la loi fédérale (...). En aménagement du territoire, le principe de subsidiarité (let. b) veut que les autorités d'échelon supérieur n'interviennent que si les autorités de l'échelon inférieur ne parviennent pas à mettre en œuvre des mesures de planification nécessaires ou ne peuvent le faire. Ainsi, la région n'interviendra que pour des problématiques qui dépassent le niveau communal ou intercommunal ; en application de ce principe, le PDCant fixe différents principes qui doivent être concrétisés au niveau régional par une planification directrice. De même, la Direction ne peut établir un PAC que si la réalisation des buts ne peut être obtenue par la voie des PAL ».

Comme relevé plus haut, cette autonomie lui est par ailleurs largement reconnue par la jurisprudence cantonale. Ainsi, de jurisprudence constante également, « **Les communes jouissent d'une autonomie maintes fois reconnue lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire. [...] Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 43 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation. [...] Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant ; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir**

dans le cas d'espèce » (Arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois du 21 avril 2016 dans la cause 602 2015 78, consid. 4a ; mise en évidence ajoutée).

3. Une commune touchée dans son autonomie peut entre autres faire valoir que l'autorité cantonale n'a pas respecté la portée de droits constitutionnels. Elle peut se fonder sur l'interdiction de l'abus de droit et sur les droits fondamentaux en matière de procédure pour autant que de tels arguments soient en rapport étroit avec le grief invoqué de violation de l'autonomie. Le Tribunal fédéral examine librement l'application du droit constitutionnel fédéral et cantonal ; pour le respect des lois et des ordonnances, il le fait sous l'angle de l'interdiction de l'arbitraire. Il fait preuve de retenue dans la mesure où l'appréciation de l'affaire litigieuse dépend de l'évaluation de circonstances locales, que les autorités cantonales peuvent mieux appréhender (ATF 135 I 302 c. 1.2 p. 305, JdT 2010 I 263 et réf. cit.).

4. Selon l'art. 9 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les plans directeurs feront l'objet des adaptations nécessaires.

Cette règle se réfère aux éléments du plan directeur cantonal qui ont force obligatoire pour les autorités au sens l'art. 9 al. 1 LAT, soit donc au contenu minimal prévu par le droit fédéral en vertu des art. 8, 8a, 8b LAT. Selon l'art. 8b LAT, le plan directeur désigne les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation de l'énergie renouvelable, cette disposition, introduite par le ch. II 5 de l'annexe à la Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018. Elle doit à ce titre être mise en parallèle avec l'art. 10 de la Loi sur l'énergie LEne, aux termes duquel « 1. *Les cantons veillent à ce que le plan directeur cantonal désigne en particulier les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne (art. 8b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire) [...] 2. Si nécessaire, ils veillent à ce que des plans d'affectation soient établis ou que les plans d'affectation existants soient adaptés* ».

Comme déjà relevé, ces deux dispositions fédérales nouvelles confèrent aux plans directeurs cantonaux une force accrue pour les énergies renouvelables et singulièrement pour l'énergie éolienne. En particulier, il en ressort que les cantons doivent veiller à ce que les plans d'affectation des communes soient, sur la base des plans directeurs cantonaux, établis ou adaptés en conséquence. Ainsi, lorsqu'un plan directeur cantonal fixe un périmètre éolien, l'autonomie des communes concernées se réduit drastiquement. Dès lors, les communes fribourgeoises doivent pouvoir vérifier et avoir la garantie que le processus qui conduit à la définition des sites éoliens dans le plan directeur cantonal, avec pour conséquence pour celles qui se verront attribuer un site éolien une diminution drastique de leur autonomie garantie, soit parfaitement respectueux de la légalité et plus généralement de la probité.

Corollaire de cela, les communes doivent pouvoir disposer d'une protection juridique complète et disposer de voies de droit effectives pour se plaindre d'éventuels problèmes dans le processus de désignation des sites éoliens.

5. Dans le cas d'espèce, la recourante est gravement atteinte dans son autonomie communale au sens des art. 50 Cst. féd. et 129 al. 2 Cst/FR. Il ressort en effet de la situation de fait exposée ci-dessus que le Conseil d'Etat refuse sans aucun motif, respectivement sur la base d'un formalisme excessif (« l'art. 104 al. 2 CPJA ne concerne que des décisions », tel que cela ressort de la décision contestée) de se saisir de circonstances nouvelles, fondamentales (sous l'angle de l'art. 9 al. 2 LAT et des art. 8b LAT et 10 LEne) et avérées que le processus a été totalement faussé par la participation, en qualité « d'experts indépendants », de personnes ayant des intérêts propres, directs et préexistants dans le développement à tout le moins de certains sites éoliens qu'elles ont contribué à retenir dans le plan directeur cantonal. Cette situation débouche sur les conséquences suivantes, respectivement est constitutive des griefs suivants.
6. D'une manière générale, l'interdiction de l'arbitraire est prévue à l'art. 9 Cst. féd. dans les termes suivants : « Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire [...] ». Selon la jurisprudence, il y a arbitraire lorsqu'une décision « est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté, ou encore lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité » (ATF

129 I 8 consid. 2.1). Autrement dit, une « *décision est arbitraire lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux et objectifs ou n'a ni sens ni but* » (ATF 129 I 346 consid. 6). La jurisprudence précise encore que la décision doit être arbitraire également dans son résultat (cf. ATF 129 I 8 consid. 2.1).

7. Tout d'abord, il est évident qu'en refusant de traiter d'office les faits découverts comme des circonstances nouvelles au sens de l'art. 9 al. 2 LAT, circonstances qui invalident (nullité) le fond d'un volet du plan directeur relevant de l'art. 8b LAT, le Conseil d'Etat viole arbitrairement (art. 9 Cst. féd.) ces dispositions notamment en raison du fait que l'absence de récusation (non examen arbitraire d'une situation relevant à l'évidence de tous les cas de figures de l'art. 21 al. 1 lit. a, b, c, d, e et f CPJA, respectivement violation arbitraire de l'art. 52 CPJA sur l'expertise fixant qu'un bref délai doit être imparti aux parties pour demander, s'il y a lieu, la récusation de l'expert désigné), débouchant sur le rejet arbitraire de la demande d'examen, respectivement le conflit d'intérêt crasse d'un expert se devant d'être indépendant (cf. la réponse du Conseil d'Etat 2021-CE-115, pièce n° 2 du bordereau du 5 octobre 2021), le tout privant la recourante de défendre ses droits, doit conduire au constat de la nullité des actes auxquels ces experts ont contribué et à la reprise, sur une base saine, du processus. Ainsi, à défaut, le canton de Fribourg dispose actuellement d'un volet éolien nul.

Par ailleurs, le libellé de l'art. 9 al. 2 LAT est clair dans le sens qu'il existe une véritable obligation (« *feront* ») de procéder à l'adaptation. Le Conseil d'Etat viole cette obligation. Enfin, s'agissant de la violation d'une disposition fédérale, l'Autorité de céans dispose d'un plein pouvoir de cognition.

8. Dans ce sens, l'art. 14 ReLATEC n'étant qu'une disposition d'exécution de l'art. 9 al. 2 LAT, sa violation arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. féd. par le Conseil d'Etat débouche notamment sur une violation du droit d'être entendu fixé à l'art. 12 ReLATEC auquel la recourante aurait eu droit si le Conseil d'Etat était entré en matière (art. 14 al. 2 ReLATEC qui renvoie à la procédure prévue pour l'établissement du plan directeur cantonal en cas de modification majeure du plan). De toute évidence, le refus infondé du Conseil d'Etat de se saisir d'office des faits dans un domaine relevant de sa compétence (refus constitutif

d'une violation arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. féd. de l'art. 45 CPJA) a pour conséquence arbitraire une violation du droit d'être entendue de la recourante (art. 29 al. 2 Cst. féd.).

Bien plus, par son refus infondé d'entrer en matière sur le fond, le Conseil d'Etat viole la garantie d'accès au juge de l'art. 29a Cst. féd., selon lequel toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire : le refus d'entrée en matière vise ainsi à la laisser dans une incertitude juridique totale, sans recours effectif. En effet, le Conseil d'Etat sait que le Tribunal cantonal ne se saisira pas de la cause (respectivement prononcera l'irrecevabilité d'un éventuel recours). Par ailleurs, le Conseil d'Etat tablait très certainement sur le fait que des communes n'oseraient pas saisir le Tribunal fédéral. Or, même cette voie, comme relevé ci-dessus, ne portera en principe que sur l'examen du bienfondé de l'irrecevabilité et non sur le fond. Il doit donc exister un examen au fond par une autorité de première instance, examen débouchant sur un examen judiciaire, permettant d'examiner les circonstances dans lesquelles ont été prises des fiches de projet portant atteinte à l'autonomie communale. Cela conduit à devoir admettre le présent recours avec renvoi de la cause au Conseil d'Etat avec pour instruction d'examiner le fond.

Dans ce cadre, les développements entrepris par le Conseil d'Etat en lien avec la prétendue absence de décision pour refuser de procéder à une reconsidération au sens de l'art. 104 al. 2 CPJA relèvent naturellement d'un prétexte relevant de l'interdiction du formalisme excessif puisque, comme démontré ci-dessus, il n'existe naturellement pas de forme pour saisir le Conseil d'Etat en lien avec l'art. 9 al. 2 LAT, lequel devait agir d'office.

Très clairement, le refus du Conseil d'Etat portant atteinte à l'interdiction de l'abus de droit est une concrétisation du principe de la bonne foi : « *En droit administratif comme ailleurs, commet un abus de droit celui qui exerce un droit à des fins étrangères à celles qui motivent la protection de ce droit. Son auteur adopte un comportement contraire à la bonne foi, puisqu'il agit en réalité dans un autre but que celui en vue duquel la loi prévoyait qu'il agirait. Lorsqu'il use d'un moyen en soi légal pour atteindre un but quant à lui illégal, il commet une fraude à la loi* » (Jacques Dubey / Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, ch. 729 ss, plus particulièrement ch. 733 p. 259). En

l'occurrence, le Conseil d'Etat ne veut simplement pas se saisir du dossier, de manière contraire à la bonne foi.

* * *

Pour tous ces motifs, et d'autres encore à développer cas échéant, la recourante persiste intégralement dans ses conclusions.

* * *

Ainsi fait à Fribourg, le 1^{er} février 2022.

David Ecoffey

Annexe : un bordereau de pièces

Tribunal fédéral
Avenue du Tribunal fédéral 29
1000 Lausanne 14

BORDEREAU DE PIÈCES

déposé par

La Commune de Vuisternens-dt-Romont, 27, Route de Bulle, 1687 Vuisternens-dt-Romont,
représentée par son Conseil communal, lui-même représenté par Me David Ecoffey, avocat,
Boulevard de Pérolles 19, Case postale 200, 1701 Fribourg,

à l'appui de son

RECOURS EN MATIERE DE DROIT PUBLIC

subsidiatement un

RECOURS CONSTITUTIONNEL SUBSIDIAIRE

contre

**l'acte d'autorité attaqué du 21 décembre 2021 portant refus d'entrer en matière sur
une reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal**

rendu par

le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, 17, Rue des Chanoines, 1701 Fribourg,

* * *

1. Convention de mandant et procuration (**pièce n° 0**).
2. Demande de reconsidération de la Commune de Vuisternens-devant-Romont déposée le 5 octobre 2021 auprès du Conseil d'Etat, avec accusé de réception de la même date (**pièce n° 1**).
3. Bordereau de pièces produit par la Commune de Vuisternens-devant-Romont à l'appui de sa demande de reconsidération du 5 octobre 2021 (**pièce n° 2**).
4. Décision du Conseil d'Etat adressée à la Commune de Vuisternens-devant-Romont le 21 décembre 2021 (non-entrée en matière) (**pièce n° 3**).
5. Convention de collaboration des 27 janvier 2015 et 2 février 2015 passée entre la Commune de Le Châtelard et la société ennova SA (**pièce n° 4**).
6. Convention de collaboration 24 juin 2015 passée entre la Commune de Grangettes et la société ennova SA (**pièce n° 5**).

Ainsi fait à Fribourg, en deux exemplaires, le 1^{er} février 2022.

David Ecoffey