



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat 2022-GC-63

Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (PDC)

Auteur-e-s :	de Weck Antoinette / Fattebert David / Bonny David / Berset Solange / Dafflon Hubert / Dumas Jacques / Ingold François / Esseiva Catherine / Schneuwly Achim / Dorthe Sébastien
Nombre de cosignataires :	52
Dépôt :	24.03.2022
Développement :	24.03.2022
Transmission au Conseil d'Etat :	24.03.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	26.06.2023

I. Résumé du mandat

Les dépositaires du mandat demandent au Conseil d'Etat de reprendre l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal à partir de l'exclusion des sites protégés par des intérêts fédéraux et de désigner une nouvelle fois les sites susceptibles de recevoir des éoliennes de façon objective et neutre en consultant la population locale. Les dépositaires souhaitent que l'élaboration du volet éolien soit pilotée par un comité dont la composition sera la suivante : les deux conseillers d'Etat (DIME et DEEF), deux experts neutres dont un venant de l'étranger, aucun d'entre eux n'ayant des liens avec les entreprises développant l'énergie éolienne en Suisse ou à l'étranger, deux représentants du Grand Conseil désignés par le Grand Conseil, deux représentants de l'Association des communes fribourgeoises et un représentant des milieux de protection de la nature. Les dépositaires demandent que le comité de pilotage reprenne d'abord la définition des critères et leur pondération, puis ordonne les études nécessaires qu'il attribuera à des bureaux dont l'indépendance aura préalablement été vérifiée. La mise en œuvre de ces études sur le terrain doit nécessiter l'accord des communes concernées par un vote consultatif de la population. Si le conseil communal est favorable au développement de l'énergie éolienne sur son territoire, il soumettra à sa population, par vote consultatif, sa conception du futur parc : les emplacements acceptables ainsi que le nombre et la hauteur maximaux des installations. Si le conseil communal est défavorable au développement d'un parc éolien ou s'il ne veut pas prendre position, il consultera sa population sur le principe même d'un tel parc. L'introduction de nouvelles dispositions dans la LATeC demandée par une motion devrait assurer le respect de ce processus pour le futur.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a pris connaissance du mandat et répond par la même occasion à la Question 2023-GC-52 *Quand le Conseil d'Etat entend-il donner une réponse au mandat 2022-GC-63 ?* Avant d'entrer dans les aspects spécifiques du sujet, le Conseil d'Etat estime utile d'émettre quelques considérations au sujet de la conformité aux bases légales existantes du présent mandat.

Dans la mesure où le mandat demande l'organisation de votes (consultatifs) de la population au niveau communal, il est à relever que la LATeC règle en détail la procédure d'élaboration du plan directeur cantonal. Dans le cadre de cette procédure, il revient au Grand Conseil d'adopter le programme d'aménagement cantonal et de prendre connaissance du rapport sur le projet définitif du plan directeur cantonal (art. 15 et 17 LATeC). Les communes sont consultées dans le cadre de la mise en consultation du projet de plan directeur, notamment en cas de divergences majeures (art. 11 et 12 ReLATeC). La législation ne prévoit pas de droits formels supplémentaires pour les communes.

Ainsi, le poids que le mandat souhaite accorder aux communes et aux populations concernées dans la procédure d'élaboration du plan directeur et dans une éventuelle planification communale ne paraît guère compatible avec les règles fixées par la LATeC. Les votes consultatifs de la population nécessiteraient probablement une base légale (cf. à ce sujet l'arrêt du TC 601 2021 115 du 14 septembre 2021).

Au-delà de ces considérations de principe, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la Confédération a intégré l'éolien dans les ressources énergétiques nécessaires à développer en Suisse pour garantir notre approvisionnement énergétique. Le Conseil d'Etat est aussi convaincu de la nécessité d'intégrer l'éolien dans le mix énergétique, principalement pour la période hivernale, et retient notamment des analyses de la Confédération indiquant que notre canton dispose de caractéristiques propices à ce développement. Il est aussi conscient que les parcs éoliens sont des projets qui doivent être soigneusement planifiés dès le départ afin de satisfaire au mieux les différents intérêts concernés. A cet égard, il a fourni ces dernières années des explications détaillées sur le cadre juridique général et le déroulement de la planification des périmètres d'implantation des éoliennes dans le plan directeur cantonal dans plusieurs réponses à des questions parlementaires, auxquelles il est renvoyé (2021-CE-523 *Pourquoi le site éolien de Morat-Salvenach ne figure-t-il plus dans le Plan directeur cantonal ?* – 2021-CE-475 *Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'Energie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?* – 2021-CE-186 *Energie éolienne dans le canton de Fribourg après avoir laissé l'initiative aux communes* – 2021-CE-160 *Parcs éoliens : impartialité des études et mesures du vent mise en cause* – 2021-CE-115 *Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?* – 2021-CE-3 *Installations d'éoliennes : qu'en est-il dans le canton ?* – 2019-CE-267 *Site éolien « Collines de la Sonnaz »*).

De manière générale, il convient de mentionner que depuis 2018, le canton de Fribourg dispose d'une conception éolienne élaborée conformément aux exigences de la Confédération contenues dans la « Conception éolienne Suisse ». Sur cette base, en application de l'article 10 al.1 de la loi fédérale sur l'énergie précisant « Les cantons veillent à ce que le plan directeur désigne en particulier les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne », le plan directeur cantonal a intégré des périmètres d'implantation pour des éoliennes dans le canton. Les offices fédéraux ont analysé le travail réalisé dans ce contexte et, il est important de le souligner, le Conseil fédéral l'a validé. Finalement, à ce jour, aucune analyse ne démontre que la planification n'est pas conforme aux exigences fixées par le droit en vigueur et que l'argument essentiellement évoqué pour la contester concerne, outre les questions portant sur la pondération des critères de choix, qui peut légitimement faire l'objet d'évaluations variées, la légitimité de la société Ennova à œuvrer comme un des mandataires du groupe de travail composé des services concernés de l'Etat et en charge de son élaboration.

En l'état, la planification fait uniquement ressortir des zones où de nombreuses études devraient encore être faites si une commune entend aller de l'avant pour la réalisation d'un parc éolien. La délimitation d'un périmètre éolien au plan directeur cantonal signifie que la zone en question respecte les critères de planification et que des études de détail peuvent être menées pour une confirmation ou non des prédispositions du site. Elles consistent notamment à procéder à une étude de l'impact sur l'environnement et à des mesures de vent de longue durée.

En outre, le plan directeur cantonal fait actuellement l'objet d'une première révision partielle avec des modifications qui ne portent pas sur le volet éolien. Lors de la mise en consultation publique de ces modifications, onze communes ont remis en question les thématiques du plan directeur cantonal traitant de l'énergie éolienne. Vu l'évolution des conditions-cadre depuis l'élaboration de la première planification et dans le but de pouvoir réaliser la part de production d'énergie renouvelable locale qui incombe au canton dans un climat de transparence permettant de réduire les potentiels de blocage, le Conseil d'Etat a chargé l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) d'examiner si la procédure ayant abouti à la planification éolienne a été réalisée dans les règles de l'art (cf. Postulat 2022-GC-157 *Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA*). Le Conseil d'Etat mènera aussi des analyses sur les deux critères retenus par le canton, et admis par la Confédération, à savoir la limitation du mitage du territoire avec un minimum de 6 éoliennes par site, ainsi que le principe de ne pas mettre en confrontation des futurs parcs éoliens avec d'autres intérêts fédéraux et cantonaux. S'il devait être avéré que ces critères ne correspondent pas/plus à ce qui peut être attendu pour une planification éolienne permettant à un développement suffisant de cette technologie sur notre territoire, alors le thème éolien du plan directeur sera révisé en conséquence.

Dans le respect des procédures légales et des pesées d'intérêts correspondantes à effectuer, le Conseil d'Etat est prêt à mettre en place un comité de pilotage, dirigé par le Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) et le Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), avec des représentants d'associations, du Grand Conseil, des communes, des services de l'administration cantonale et des experts, nommés, comme proposé par les auteurs du mandat, par le comité de pilotage lui-même. Il serait chargé de réexaminer la planification éolienne, de l'actualiser si nécessaire et de vérifier si d'autres critères que ceux retenus peuvent déterminer le choix des meilleurs sites, dans le respect des procédures légales.

En conclusion, le Conseil d'Etat est d'avis que le mandat, tel que formulé, doit être rejeté pour la part où il demande que des votations communales soient prévues, ce que le droit en vigueur ne prévoit pas en l'état.

Pour le reste, le Conseil d'Etat est prêt à donner suite à une partie des demandes formulées dans le mandat, dans le sens décrit ci-dessus (dans le cadre de la procédure prévue par la loi).

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à :

- > fractionner le mandat ;
- > accepter le volet visant la mise en place un comité de pilotage dans le sens décrit ci-dessus ;
- > rejeter le volet relatif à des votations communales.

En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le mandat.