

Rapport

Commission d'enquête parlementaire « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac »



**GRAND CONSEIL
GROSSER RAT**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Secrétariat du Grand Conseil SGC
Sekretariat des Grossen Rates GRS**

08/09/2021

Table des matières

1	Introduction	6
1.1	Chronologie, mandat et fonctionnement de la CEP	6
1.1.1	Chronologie	6
1.1.2	Instruments parlementaires	6
1.2	Mandat de la CEP	7
1.3	Fonctionnement de la CEP	7
1.3.1	Constitution de la CEP	7
1.3.2	Méthode de travail	7
1.3.3	Information au public et protection de la sphère privée	8
2	Réponses au mandat confié par le décret instituant une commission d'enquête parlementaire	9
2.1	Clarifier les circonstances qui ont conduit à la situation actuelle (art. 2 al. 1 let. a)	9
2.1.1	Les principaux acteurs du projet	10
2.1.2	La genèse du projet	11
2.1.3	L'échange de terrain avec la commune d'Estavayer-le-Lac	11
2.1.4	La démolition des cabanes de pêcheurs	12
2.1.5	La préparation du décret	12
2.1.6	Le message du Conseil d'Etat	13
2.1.7	Le vote du Grand Conseil	13
2.1.8	Mises à l'enquête, oppositions et recours	13
2.1.9	L'organisation du projet au sein de l'administration cantonale	15
2.1.10	Le projet d'exécution	17
2.1.11	L'exécution de l'ouvrage	21
2.1.12	L'alimentation en eau de la pisciculture	25
2.1.13	De l'écoulement gravitaire à un système de pompage	27
2.1.14	Inauguration et mise en fonction	27
2.1.15	Défauts, enquêtes et abandon de la pisciculture	31
2.1.16	Commission d'enquête parlementaire et motion populaire	34
2.2	Apprécier les choix opérés / déterminer les erreurs ou manquements commis et leur-s auteur-s (art. 2 al. 1 let. b et c)	35
2.2.1	L'absence de structure de projet	35
2.2.2	Le refus d'une demande d'un crédit complémentaire	35
2.2.3	La mise à l'écart de Jean-Daniel Wicky	35
2.2.4	L'absence d'un ingénieur spécialisé	36
2.2.5	La suppression de l'unité de production de froid au profit d'une pompe à chaleur	38
2.2.6	L'alimentation en eau de la pisciculture	38
2.2.7	L'abandon de l'écoulement gravitaire	39

2.2.8	Défauts divers	39
2.3	Clarifier les responsabilités des différents acteurs du dossier (art. 2 al. 1 let. d)	40
2.3.1	Le Conseil d'Etat	40
2.3.2	Le Service des bâtiments	44
2.3.3	Le Service des forêts et de la faune	46
2.3.4	Les intervenants externes	50
2.4	Vérifier l'exactitude du montant de 1,5 million de francs nécessaire à la remise en fonction de la pisciculture (art. 2 al. 1 let. e)	56
2.4.1	L'étude Aqua Transform AG	56
2.4.2	L'étude BFH-HAFL	56
3	Conclusions	57
3.1	Une incurie inexcusable	57
3.2	Responsabilités et sanctions	57
3.3	Une remise en fonction nécessaire	57
4	Recommandations	58
4.1	Mise en place d'une structure de projet	58
4.2	Présentation de budgets réalistes	58
4.3	Traçabilité des choix effectués et des décisions arrêtées	58

Liste des abréviations

BFH-HAFL	Haute école spécialisée bernoise - Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CFG	Commission des finances et de gestion
CPJA	Code de procédure et de juridiction administrative
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
HT	Hors taxe
LGC	Loi sur le Grand Conseil
LOCEA	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration
MO	Maître d'ouvrage
PV MO	Procès-verbal du maître d'ouvrage
PV CH	Procès-verbal de chantier
SBat	Service des bâtiments
SFF	Service des forêts et de la faune (actuellement Service des forêts et de la nature)
TTC	Toutes taxes comprises

Liste des données anonymisées

A_____	ancien chef du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche auprès du Service des forêts et de la nature, en fonction de 2013 à 2017
B_____	architecte auprès du Service des bâtiments
C_____	ancien responsable du département industrie de la société W_____AG
D_____	associé-gérant du bureau Y_____Sàrl
E_____	ancien architecte cantonal, en fonction de 2014 à 2016
F_____	garde-faune
G_____	garde-faune
H_____	surveillant des réserves naturelles de la Grande Cariçaie
I_____	architecte auprès du bureau Y_____Sàrl
J_____	architecte auprès du bureau Y_____Sàrl
K_____	projeteur en technique du bâtiment auprès de la société W_____AG
Y_____Sàrl	bureau à qui le mandat d'architecte a été confié
W_____AG	entreprise à laquelle la réalisation des installations techniques, CVCR et sanitaires ont été confiées

1 Introduction

1.1 Chronologie, mandat et fonctionnement de la CEP

1.1.1 Chronologie

Le 11 mai 2011, le Grand Conseil a adopté, par 97 voix sans opposition ni abstention, le décret N° 237 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement de 2 millions de francs pour la construction d'une pisciculture de remplacement¹. Cette dernière était appelée à prendre le relais de la pisciculture construite en 1959.

La nouvelle pisciculture a été inaugurée le 26 octobre 2016. Dès les premières semaines d'exploitation, les installations ont connu d'importants problèmes de fonctionnement. L'exploitation a été suspendue et des solutions transitoires ont été trouvées avec les piscicultures cantonales vaudoise de St-Sulpice et neuchâteloise de Colombier.

Au printemps 2017, le Conseil d'Etat a mandaté le bureau d'ingénieurs Aqua Transform AG pour réaliser une analyse technique des installations. Un rapport² a été livré en juillet 2017.

En décembre 2017, une enquête administrative portant sur la gestion de la procédure de planification et de construction des installations a été diligentée par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). Le cabinet Eller & Associés SA a rendu son rapport³ en mars 2018.

Le 5 octobre 2018, la Commission des finances et de gestion (CFG) s'est déclarée favorable à ce que l'Etat entreprenne des travaux en vue du redémarrage de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. La société Aqua Transform AG a présenté un projet d'optimisation des installations en mai 2019, fixant son coût à 1,526 million de francs.

Le 7 mai 2019, le canton de Neuchâtel a informé le canton de Fribourg que la pisciculture de Colombier pouvait lui garantir la quantité d'œufs nécessaires. Il a proposé la création d'une pisciculture intercantonale réunissant les cantons de Fribourg, Neuchâtel et Vaud. Le 23 octobre 2019, le Conseil d'Etat neuchâtelois a transmis à son homologue fribourgeois une proposition chiffrée. Le 10 décembre 2019, le Conseil d'Etat fribourgeois a accepté l'offre neuchâteloise et décidé d'abandonner l'exploitation de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac.

1.1.2 Instruments parlementaires

Le 24 janvier 2020, les députés Nadia Savary-Moser et Eric Collomb ont déposé une requête demandant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire « pour faire la lumière sur la débâcle de la pisciculture et pour la remettre en fonction »⁴. Le 6 février 2020, contre l'avis du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté, par 71 voix contre 25 et 7 abstentions, la requête des députés Savary-Moser et Collomb⁵. Le parlement a ensuite adopté, le 28 mai 2020 par 98 voix contre 1 et 3 abstentions, le décret instituant la commission d'enquête⁶. Ce même jour, il a procédé à l'élection des membres de la CEP.

Le 19 février 2020, MM. Dominic Catillaz et Romain Lambert ont déposé au Secrétariat du Grand Conseil des listes contenant 2378 signatures valables à l'appui de la motion populaire « Réouverture de la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac »⁷. Ces citoyens demandent une modification de la loi cantonale sur la pêche « dans le sens que l'Etat de Fribourg exploite lui-même les installations de pisciculture nécessaires au repeuplement des eaux ». La procédure de traitement de cet instrument a été suspendue jusqu'à publication du rapport de la CEP.

¹ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil*, mai 2011, pages 812ss.

² *Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung*, Aqua Transform, 28 juillet 2017.

³ *Rapport d'enquête administrative*, Eller & Associés SA, 17 mars 2018.

⁴ Requête 2020-GC-8 « CEP pisciculture d'Estavayer-le-Lac ».

⁵ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil*, février 2020, pages 79ss.

⁶ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil*, mai 2020, pages 497ss.

⁷ Motion populaire 2020-GC-28 « Réouverture de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac ».

1.2 Mandat de la CEP

La Commission avait pour mandat⁸ :

- a) de clarifier les circonstances qui ont conduit à la situation actuelle ;
- b) d'apprécier les choix opérés ;
- c) de déterminer les erreurs ou manquements commis et leur-s auteur-e-s ;
- d) de clarifier les responsabilités des différents acteurs du dossier ;
- e) et de vérifier l'exactitude du montant de 1,5 million de francs nécessaire à la remise en fonction de la pisciculture.

1.3 Fonctionnement de la CEP

1.3.1 Constitution de la CEP

La séance constitutive de la CEP s'est tenue le 29 mai 2020. La Commission a porté M. le Député Roland Mesot à sa présidence et M. le Député Eric Collomb à sa vice-présidence. La CEP a ainsi siégé dans la composition suivante :

Eric Collomb (Le Centre), Sébastien Dorthe (PLR), François Genoud (Le Centre), Bernadette Hänni-Fischer (PS), Roland Mesot (UDC), Cédric Péclard (VCG), Benoît Piller (PS), Rose-Marie Rodriguez (PS), Nadia Savary-Moser (PLR), André Schoenenweid (Le Centre), Michel Zadory (UDC).

Le secrétariat de la Commission et la rédaction du rapport ont été assurés par Patrick Pugin, secrétaire parlementaire.

Dès la constitution de la Commission, les membres ont déclaré leurs éventuels liens d'intérêt en rapport avec l'objet de l'enquête. Aucun des liens déclarés n'a été jugé incompatible avec la participation à la commission d'enquête.

1.3.2 Méthode de travail

La loi sur le Grand Conseil (LGC)⁹, en ses articles 182 à 188, précise le cadre d'une commission d'enquête parlementaire. Cependant, en ce qui concerne l'organisation du travail de la CEP – établissement des faits et administration des preuves par exemple – c'est le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA)¹⁰ qui s'applique (art. 183 al. 3 LGC). La CEP « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac » a ainsi œuvré en appliquant strictement les dispositions légales et le décret du 28 mai 2020.

La tâche première et essentielle de la Commission d'enquête a été d'établir les faits liés au projet de construction de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. Ceux-ci ont été établis en visant des objectifs d'exhaustivité et d'exactitude. Pour tendre vers ces objectifs, la commission a étudié un nombre considérable de documents (plans, offres, contrats, rapports, procès-verbaux, courriels...). Ces différents documents ont été traités avec toute l'objectivité et la précision requises.

La Commission a par ailleurs mandaté en qualité de conseiller technique M. Thomas Janssens, responsable aquaculture de la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL), une unité de la Haute Ecole spécialisée bernoise (BFH). M. Janssens a livré un rapport technique annexé à ce rapport.

⁸ Décret du 28 mai 2020 instituant une commission d'enquête parlementaire (pisciculture d'Estavayer-le-Lac).

⁹ Loi sur le Grand Conseil du 6 septembre 2006.

¹⁰ Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991.

La Commission a enfin auditionné différents acteurs du dossier, convoqués en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements (art. 183 al. 2 LGC). Douze personnes ont été entendues. Il s'agit de :

- M. Pascal Corminboeuf, ancien conseiller d'Etat ;
- M^{me} Marie Garnier, ancienne conseillère d'Etat ;
- M. Maurice Ropraz, conseiller d'Etat ;
- M. Jean-Daniel Wicky, ancien chef du secteur faune aquatique et pêche du SFF, ancien chef adjoint du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche du SFF ;
- A _____, ancien chef du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche auprès du Service des forêts et de la nature ;
- B _____, architecte auprès du Service des bâtiments ;
- C _____, ancien responsable du département industrie de la société W _____ AG ;
- D _____, associé-gérant du bureau Y _____ Sàrl, mandaté pour réaliser la pisciculture ;
- E _____, ancien architecte cantonal en fonction de 2014 à 2016 ;
- F _____, garde-faune ;
- G _____, garde-faune ;
- H _____, surveillant des réserves naturelles de la Grande Cariçaie.

Une fois les recherches terminées et avant la présentation du rapport au Grand Conseil, les personnes auxquelles des reproches sont adressés ont eu le droit de s'exprimer devant la commission d'enquête, en respect de l'article 184 alinéa 4 LGC. Leurs prises de position figurent en substance dans le rapport.

Le rapport a par ailleurs été transmis au Conseil d'Etat, conformément à l'article 186 alinéa 2 LGC.

La CEP « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac » a tenu trente-trois séances, dont une partiellement consacrée à la visite de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac et une autre à la visite de la pisciculture bernoise de Ligerz (Gléresse). Entamés le 15 juin 2020, ses travaux se sont achevés le 8 septembre 2021 par le vote, à l'unanimité de ses membres, du rapport.

La CEP remercie l'expert technique qui a accompagné ses travaux, M. Thomas Janssens. Elle remercie également toutes les personnes auditionnées pour leur pleine collaboration. Des remerciements sont également adressés à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts pour leur sollicitude et leur diligence. La Commission, finalement, adresse ses remerciements au Secrétariat du Grand Conseil pour son soutien.

1.3.3 Information au public et protection de la sphère privée

La CEP a eu le souci de respecter la sphère privée et de protéger la personnalité des personnes appelées à fournir des renseignements en tenant compte de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), qui dispose en son article 11 alinéa 1 que des données personnelles peuvent faire l'objet d'une information au public si l'une au moins des trois conditions suivantes est remplie :

- a) une disposition légale le prévoit ;
- b) la personne concernée a consenti à leur communication au public ou les circonstances permettent de présumer ce consentement ;
- c) elles ont un rapport avec l'accomplissement de tâches publiques et l'intérêt public à l'information l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée.

Compte tenu des dispositions légales en vigueur et des principes en matière de protection de la personnalité, la Commission a décidé – bien que l'identité de différents protagonistes ait été publiquement divulguée – de ne citer dans son rapport que le nom des personnes exerçant un mandat électif ou ayant été mandatées pour rendre un rapport dans le cadre de cette affaire. Elle a cependant demandé aux différents protagonistes si, en vertu des dispositions de la LInf, ils consentaient à la publication de leur nom. Une seule personne y a consenti, à savoir Jean-Daniel Wicky.

2 Réponses au mandat confié par le décret instituant une commission d'enquête parlementaire

2.1 Clarifier les circonstances qui ont conduit à la situation actuelle (art. 2 al. 1 let. a)

Quelques dates-clé

2007	Présentation d'un projet d'assainissement de l'ancienne pisciculture d'Etat à la commune d'Estavayer-le-Lac. Cette dernière indique vouloir placer ce secteur en zone touristique et propose un échange de terrain.
17 février 2010	Le Tribunal administratif confirme la démolition des cabanes de pêcheurs sises sur le terrain proposé par la commune.
1 ^{er} mars 2011	Message du Conseil d'Etat accompagnant le décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la construction d'une pisciculture de remplacement.
11 mai 2011	Le Grand Conseil accepte le décret par 97 voix, sans opposition ni abstention.
2 décembre 2011	Mise à l'enquête de la modification du PAL d'Estavayer-le-Lac : modification de l'affectation de la zone devant accueillir la pisciculture. Cinq oppositions sont formées.
16 décembre 2011	Mise à l'enquête de la demande d'autorisation de construire la pisciculture. Sept oppositions sont formées.
21 juin 2012	Une pétition munie de 1800 signatures est adressée au Conseil d'Etat et au Conseil communal d'Estavayer-le-Lac. Elle demande le déplacement du projet de pisciculture dans un autre endroit. Les autorités n'y donnent pas suite.
28 mai 2014	La DAEC approuve la modification du PAL d'Estavayer-le-Lac. Un recours est interjeté contre cette décision ; il sera rejeté en octobre 2014.
3 février 2015	La Préfecture de la Broye lève les oppositions et délivre le permis de construire.
9 novembre 2015	Lancement du chantier de construction de la pisciculture.
25 octobre 2016	Inauguration de la pisciculture.
Décembre 2016	Mise en service des installations techniques et lancement de la production. A la fin du mois, 480 litres d'œufs périssent par manque d'eau à la suite d'un incident technique. D'autres incidents suivront.
2 mars 2017	Arrêt des installations techniques de la pisciculture.
Juin 2017	Lancement d'une expertise technique. Aqua Transform AG rend son rapport en juillet 2017.
Décembre 2017	Lancement d'une enquête administrative. Eller & Associés SA rend son rapport en mars 2018.
Mai 2019	Aqua Transform AG chiffre le coût de la remise en état de la pisciculture à 1,562 million de francs.
23 octobre 2019	Le Conseil d'Etat neuchâtelois propose à son homologue fribourgeois de créer une pisciculture intercantonale à Colombier (NE).
10 décembre 2019	Le Conseil d'Etat fribourgeois accepte la proposition neuchâteloise et décide d'abandonner la production à la pisciculture d'Estavayer-le-Lac.
20 janvier 2020	Deux députés déposent une requête demandant la création d'une Commission d'enquête parlementaire. Cette requête est acceptée par le Grand Conseil le 6 février 2020.
19 février 2020	Dépôt d'une motion populaire demandant la réouverture de la pisciculture.
28 mai 2020	Le Grand Conseil accepte le décret instituant une commission d'enquête.

2.1.1 Les principaux acteurs du projet

Nous brossons ici un bref portrait des principales personnes impliquées directement dans le projet de construction de la nouvelle pisciculture, de l'aube du projet à sa réalisation.

- > Jean-Daniel Wicky, chef du secteur faune aquatique et pêche au SFF puis chef adjoint du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche du SFF, est impliqué dans le projet dès ses prémises. C'est lui qui fut chargé de préparer, pour le message du Conseil d'Etat, le « descriptif avec justification des besoins » (cf. 2.1.5). Biologiste, docteur en sciences naturelles, il est à l'époque le seul, au SFF, à disposer de connaissances étendues en matière de biologie des poissons. Il a cependant précisé à la CEP que « les garde-pêches avaient des compétences techniques¹¹ ». Jean-Daniel Wicky a été progressivement écarté du projet après l'engagement de A_____ (cf. 2.1.8.3). Il sera rappelé en décembre 2016, après la perte de centaines de litres d'œufs. Il est parti en retraite en mars 2018.
- > A_____ est entré en fonction à l'été 2013 en qualité de chef du nouveau secteur faune, biodiversité, chasse et pêche du SFF. Engagé pour ses compétences managériales, il ne jouit d'aucune connaissance particulière en matière piscicole. Il a représenté le SFF tout au long de la phase de construction de la pisciculture. Il a quitté ce service en mars 2017 « pour des raisons politiques : c'est une décision de M^{me} la conseillère d'Etat », a-t-il déclaré à la CEP¹². Une version contestée par l'ancienne Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts : Marie Garnier a pour sa part évoqué une décision prise d'un « commun accord »¹³.
- > B_____ a rejoint le SBat en 2010, en qualité d'architecte. Il a été rapidement chargé de suivre le projet de la pisciculture. Il a quitté le SBat en 2018 (avant de le réintégrer en 2020).
- > D_____ est associé-gérant du bureau Y_____ Sàrl, à Fribourg, à qui les prestations d'architecte (CFC 291) ont été adjudgées, selon la procédure de gré à gré, pour un montant de 150 000 francs. Deux collaborateurs du bureau Y_____ Sàrl ont principalement été chargés du dossier de la pisciculture – l'un avant la construction (I_____), l'autre durant (J_____).
- > Bruno Gallusser était associé-gérant du bureau Bruno Gallusser Ingenieurbüro GmbH, à Saint-Gall. Il était considéré comme le seul ingénieur spécialisé en installations piscicoles de Suisse (cf. 2.1.2). Il a conçu le projet de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac sous l'angle technique et s'est chargé du chiffrage des installations techniques. Victime de problèmes de santé, Bruno Gallusser a fait part dès 2009 de son intention de cesser ses activités¹⁴. Lors de son audition par la CEP, B_____ a déclaré : « Quand j'ai repris le dossier, M. Gallusser n'était déjà plus beaucoup dans le projet. On avait mille peines à le contacter. En plus, il était malade, un cancer de la langue, ce qui n'arrangeait rien pour la communication¹⁵. » En 2011, Bruno Gallusser « est en voyage, rendant la coordination architecte – ingénieur difficile, uniquement par e-mail¹⁶ ». Il a cependant établi le descriptif de l'installation et des éléments qui la compose figurant dans l'appel d'offres publié le 9 mars 2012 sur la plateforme internet www.simap.ch. Il a également analysé les trois offres reçues puis, lors d'un séjour en Suisse, participé à l'audition, le 12 juillet 2012, de l'entreprise adjudicatrice pressentie. M. Gallusser a ensuite disparu des radars. Il ne sera plus fait appel à lui.
- > C_____ était responsable du département Industrie de l'entreprise W_____ AG. C'est lui qui, en date du 18 avril 2012, a signé l'offre déposée au nom de son employeur. C'est également lui qui est entendu en date du 12 juillet 2012 par un comité d'audition chargé d'évaluer les connaissances techniques de la maison W_____ AG. Il était le principal interlocuteur des services et de l'architecte mandaté : « C'est moi qui ai suivi les séances de coordination et de maître d'ouvrage, et j'avais un chef de projet pour l'exécution. J'étais superviseur¹⁷. » En fin d'année 2016, il a été hospitalisé et s'est retiré du dossier. Le relais a été assuré par K_____.

¹¹ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

¹² PV d'audition de A_____ du 22 octobre 2020.

¹³ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

¹⁴ PV MO 02 du 29 septembre 2009.

¹⁵ PV d'audition de B_____ du 5 novembre 2011.

¹⁶ PV MO 08 du 11 juillet 2011.

¹⁷ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

- > F _____, garde-faune, a représenté les utilisateurs de la pisciculture lors des séances MO. Il a travaillé dans l'ancienne pisciculture dès 2007 : « Je suis fils et petit-fils de pisciculteur. Plus qu'un travail, c'est une passion », a-t-il confié à la CEP¹⁸. Il a participé à la conception de la nouvelle pisciculture : « On m'a demandé quelles espèces produire, dans quelles quantités, etc. J'ai donné des chiffres pour les calculs de réalisation des aspects techniques¹⁹. » Il n'a plus été convié aux séances MO à compter de mars 2016. Il occupe toujours son poste de garde-faune.

2.1.2 La genèse du projet

En 2007, le Conseil d'Etat a présenté à la commune d'Estavayer-le-Lac un projet d'assainissement et d'agrandissement de la pisciculture cantonale. Construite en 1959, celle-ci était devenue vétuste et trop petite. A l'occasion de cette présentation, le Conseil communal, désireux de placer ce secteur en zone touristique, a proposé à l'Etat un échange de terrain permettant la délocalisation de la pisciculture sur une parcelle voisine. Situé sur la place Nova Friburgo, le nouvel emplacement a été jugé idéal pour les besoins de fonctionnement de la pisciculture et du hangar à bateau. Le projet d'assainissement a dès lors été suspendu.

En 2008, l'architecte cantonal a contacté le bureau Y _____ Sàrl, récemment créé à Fribourg, pour lui demander de développer un premier projet pour la nouvelle pisciculture. Les honoraires se situant en-dessous du seuil de 150 000 francs, ce mandat a été adjugé selon la procédure de gré à gré. « L'architecte cantonal nous a demandé de nous occuper de ce mandat pour notre sensibilité à la construction en bois et à l'intégration du bâtiment dans le paysage », a expliqué à la CEP D _____, associé-gérant de Y _____ Sàrl²⁰.

Les aspects techniques ont pour leur part été confiés à Bruno Gallusser Ingenieurbüro GmbH, à Saint-Gall. L'ingénieur Bruno Gallusser est alors considéré comme l'unique spécialiste en matière d'installations piscicoles : « C'était le seul à l'époque en Suisse », selon Jean-Daniel Wicky²¹. Il souligne que M. Gallusser avait conçu de nombreuses piscicultures en Suisse : il avait notamment participé à la rénovation de celle de Morat et esquissé le projet de rénovation de celle d'Estavayer-le-Lac. M. Gallusser est également le concepteur de la pisciculture cantonale bernoise de Ligerz, parfaitement fonctionnelle, ainsi qu'a pu s'en rendre compte la commission lors d'une visite.

Deux services sont impliqués dans la construction de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac : le Service de bâtiment (SBat) et le Service des forêts et de la faune (SFF, aujourd'hui Service des forêts et de la nature, SFN). Une commission technique est mise en place en 2009, a indiqué Jean-Daniel Wicky à la CEP. Celle-ci se compose des deux chefs de service, de l'architecte mandaté et de lui-même. Un collaborateur du SBat, chargé du suivi du dossier, la rejoindra ultérieurement. Elle s'appuie en outre sur les connaissances et l'expérience d'un garde-faune, utilisateur de la pisciculture de 1959. Les démarches et travaux de cette commission sont consignés dans neuf procès-verbaux du maître d'ouvrage (PV MO) couvrant une période de trois ans (juillet 2009 à septembre 2012)²².

Les procès-verbaux précités relatent les différentes étapes conduisant aux mises à l'enquête de la modification du PAL de la commune d'Estavayer-le-Lac et du bâtiment de la nouvelle pisciculture.

2.1.3 L'échange de terrain avec la commune d'Estavayer-le-Lac

L'échange de terrain entre l'Etat et la commune d'Estavayer-le-Lac a été réglé dans une convention. En sus de l'échange des parcelles – mètre carré pour mètre carré –, les deux parties avaient en outre convenu que la commune d'Estavayer-le-Lac participerait aux frais de construction de la nouvelle pisciculture pour un montant de 150 000 francs, correspondant à la valeur estimée du bâtiment de la pisciculture de 1959. L'octroi de ce crédit a été accepté par le Conseil général d'Estavayer-le-Lac en date du 28 septembre 2011²³.

¹⁸ PV d'audition de F _____ du 7 janvier 2021.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Procès-verbal d'audition de D _____ du 27 novembre 2020.

²¹ Procès-verbal d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

²² PV MO 01 à 09.

²³ Procès-verbal de la séance du Conseil général d'Estavayer-le-Lac du 28 septembre 2011.

La signature de la convention était subordonnée à l'acceptation par le Grand Conseil du décret relatif à l'octroi du crédit d'engagement pour la construction de la nouvelle pisciculture et à la délivrance du permis de construire.

2.1.4 La démolition des cabanes de pêcheurs

L'échange de terrain proposé en 2007 à l'Etat de Fribourg par la commune d'Estavayer-le-Lac était assorti d'une condition : il revenait à l'autorité communale de libérer sa parcelle de quatre cabanes de pêcheurs. Par décisions du 20 août 2008, le Conseil communal a ainsi révoqué les autorisations d'usage accru du domaine public accordées aux propriétaires desdites cabanes pour le 28 février 2009. Saisi de recours, le Préfet de la Broye a confirmé les décisions communales le 4 juin 2009, soulignant notamment que le règlement communal concernant l'utilisation du domaine public ou privé pour les constructions sur les grèves du lac permet de révoquer les autorisations d'usage accru du domaine public lorsque l'utilisation du sol est prévue pour un ouvrage public ou d'intérêt public. En l'occurrence, la pisciculture.

Contestée devant le Tribunal cantonal, la décision préfectorale a été confirmée dans un arrêt du 17 février 2010²⁴. La II^e Cour administrative a notamment souligné qu'il ne faisait aucun doute que la pisciculture répondait à la notion d'ouvrage d'intérêt public. La Cour arrêtaient par ailleurs que le recourant débouté disposerait d'un délai de trois mois dès la mise à l'enquête de la nouvelle pisciculture pour démolir ses cabanes et évacuer les matériaux.

Une pétition, munie de quelque 1800 signatures, demandant de « déplacer le projet cantonal de pisciculture dans un autre endroit moins sensible » a été adressée au Conseil d'Etat et au Conseil communal d'Estavayer-le-Lac en date du 21 juin 2012. Les deux autorités n'y donneront pas suite. Pour elles, « une nouvelle pisciculture répondant aux connaissances actuelles scientifiques et techniques placée sur les rives proches du lac se justifie »²⁵.

Les quatre cabanes de pêcheurs seront finalement détruites le 16 juillet 2013²⁶.

2.1.5 La préparation du décret

En mai 2010, la commission technique chargée de préparer le dossier de mise à l'enquête de la nouvelle pisciculture ne sait pas encore si cette construction fera l'objet d'un décret, assorti d'un passage devant le Grand Conseil²⁷. Le projet, estimé à 2 millions de francs, étant déjà financé à hauteur de 1,069 million²⁸, cela n'est pas indispensable. Il appartient au Conseil d'Etat de se déterminer.

Le Conseil d'Etat a finalement opté pour l'élaboration d'un décret. Lors de la séance de la commission chargée de l'examen du projet de décret, le commissaire du gouvernement, M. Pascal Corminboeuf, a rapporté que « le trésorier [*d'Etat*] a estimé que c'était mieux de rédiger un message pour un crédit d'engagement, pour une question de transparence du budget²⁹ ».

Le chef du SFF fut chargé d'établir le décret tandis qu'il revint au chef du secteur faune aquatique et pêche de préparer « un descriptif avec justification des besoins. Le caractère indispensable de cette pisciculture doit être démontré³⁰ ».

²⁴ Arrêt du Tribunal cantonal du 17 février 2010.

²⁵ Communiqué de presse de la DIAF du 23 novembre 2012.

²⁶ *La Liberté* du 17 juillet 2013.

²⁷ PV MO 03 du 26 mai 2010.

²⁸ Produit de la vente de la pisciculture « En Redon » (502 000 fr.), participation de la commune d'Estavayer-le-Lac (150 000 fr.), mesure du plan de soutien à l'économie (150 000 fr.), montant prévu pour l'assainissement de l'ancienne pisciculture (267 000 fr.).

²⁹ Procès-verbal de la séance de commission du 7 avril 2011.

³⁰ PV MO 05 du 24 août 2010.

2.1.6 Le message du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a adopté le 1^{er} mars 2011 le *Message No 237 accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la construction d'une pisciculture de remplacement*³¹. Il était accompagné de plans et de photos de la maquette du bâtiment.

Le message décrit entre autres le rôle des piscicultures de repeuplement gérées par les cantons membres du Concordat sur la pêche dans le lac de Neuchâtel, soulignant que celle alors en fonction à Estavayer-le-Lac produisait chaque saison entre 35 et 40 millions d'alevins de corégones (palée et bondelle) et environ 200 000 alevins de brochet.

Le message relayait l'avis de la Commission technique intercantonale de la pêche dans le lac de Neuchâtel, qui estimait « qu'une pisciculture sur la rive sud du lac de Neuchâtel est nécessaire afin de répondre aux exigences fixées dans le Concordat ». La Commission précisait encore que, « pour des raisons biologiques et de gestion, il est déconseillé de regrouper l'élevage de jeunes poissons dans une seule installation neuchâteloise existante ³²».

Le montant total de l'investissement était devisé à 2 millions de francs, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 8% incluse. Cette estimation, dont le degré de précision était de +/- 10%, se composait des éléments suivants :

CFC	Travaux	Francs
0	Terrain	0
1	Travaux préparatoires	290 000
2	Bâtiment	1 156 000
3	Equipements d'exploitation	414 000
4	Aménagements extérieurs	75 000
5	Frais secondaires et comptes d'attente	64 000
9	Ameublement et décoration	1000
Total		2 000 000

Le message indiquait encore que la mise en service de la pisciculture était prévue pour l'automne 2012.

Le 7 avril 2011, à l'unanimité de ses membres, la commission ordinaire chargée de son examen proposait au Grand Conseil d'adopter ce projet de décret.

2.1.7 Le vote du Grand Conseil

Le décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la construction d'une pisciculture de remplacement a été traité par le Grand Conseil le 11 mai 2011. L'ensemble des groupes a soutenu le projet, jugé profitable tant à l'Etat qu'à la commune d'Estavayer-le-Lac³³.

Au vote final, le décret a été accepté par 97 voix, sans opposition ni abstention. Le Conseil d'Etat l'a promulgué le 24 mai 2011, avec entrée en vigueur immédiate.

2.1.8 Mises à l'enquête, oppositions et recours

La concrétisation de la nouvelle pisciculture nécessitait deux mises à l'enquête publique. Il convenait tout d'abord de modifier le plan d'aménagement local (PAL) d'Estavayer-le-Lac, puis de mettre en consultation la demande de construction du bâtiment.

³¹ Message du Conseil d'Etat du 1^{er} mars 2011.

³² *Ibid.*

³³ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil* du 11 mai 2011, p. 812ss.

2.1.8.1 La modification du PAL

La modification du PAL avait notamment pour objet le changement d'affectation de la parcelle devant accueillir la pisciculture qui, de zone résidentielle à caractère touristique et zone verte et de non bâtir, devait passer en zone d'activité soumise à prescriptions spéciales.

La mise à l'enquête publique de cette modification a été publiée par la commune d'Estavayer-le-Lac dans la *Feuille officielle* N° 48 du 2 décembre 2011. Elle a suscité cinq oppositions, traitées par le Conseil communal conformément à la loi.

La modification du PAL a été adoptée le 23 juillet 2013 par le Conseil communal qui, en parallèle, a déclaré les oppositions irrecevables. Un recours a été déposé à la DAEC, puis au Tribunal cantonal, avant d'être finalement retiré.

La DAEC a approuvé, le 28 mai 2014, la modification du PAL d'Estavayer-le-Lac. Cette décision – publiée dans la *Feuille officielle* N° 22 du 30 mai 2014 – a fait l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, qui l'a rejeté en date du 14 octobre 2014. Cette décision n'a pas été contestée devant le Tribunal fédéral dans le délai légal et est ainsi devenue définitive et exécutoire.

2.1.8.2 La demande d'autorisation de construire

La mise à l'enquête publique de la construction d'une nouvelle pisciculture à Estavayer-le-Lac a été publiée dans la *Feuille officielle* N° 50 du 16 décembre 2011. Avec cette précision : « Requéran : Etat de Fribourg, Service des forêts et de la faune ; promis-vendu à Etat de Fribourg, Service des bâtiments ».

Sept oppositions ont été formées contre la demande d'autorisation de construire. Avant de statuer sur leur sort, la Préfecture de la Broye a dû attendre l'entrée en force de la modification du PAL d'Estavayer-le-Lac. Ce n'est ainsi qu'en date du 3 février 2015 que cette autorité a pu lever les oppositions, déclarant six d'entre elles irrecevables et rejetant la dernière. Ce même jour, la Préfecture a délivré le permis de construire. Ces décisions n'ont fait l'objet d'aucun recours.

2.1.8.3 L'engagement de A_____ et la mise à l'écart de Jean-Daniel Wicky

La création du nouveau secteur faune, biodiversité, chasse et pêche fut la réponse de la conseillère d'Etat Marie Garnier à une enquête administrative sur l'organisation du SFF. La réorganisation proposée visait notamment à apaiser des tensions qui s'étaient fait jour au sein du corps des garde-faune, tensions relayées par diverses interventions parlementaires auxquelles le Conseil d'Etat avait répondu en date du 7 mai 2013³⁴.

Pour remettre de l'ordre, l'enquête administrative préconisait l'engagement d'une personne ayant des compétences managériales³⁵. Titulaire d'un master en administration publique, A_____ a été retenu pour occuper le poste. « A_____ était dans le comité cantonal des chasseurs, il avait à mon souvenir un CFC d'agriculteur et un brevet d'expert-comptable³⁶. Il avait également un grade à l'armée. Il m'apparaissait pouvoir se faire respecter des garde-faune et régler les problèmes de faune avec les chasseurs et les agriculteurs », a rapporté Marie Garnier³⁷.

Avant la réorganisation, Jean-Daniel Wicky était chef du secteur faune aquatique et pêche du SFF. Selon lui, il était prévu qu'il prenne la tête du nouveau secteur fusionné : « Même l'organigramme avait été décidé. Pour des raisons que j'ignore, j'ai été convoqué chez M^{me} Garnier, qui m'a expliqué vouloir quelqu'un d'autre. Son argumentation : elle

³⁴ Réponse du Conseil d'Etat à cinq instruments parlementaires 2012-CE-3083 du 7 mai 2013.

³⁵ Communiqué de presse DIAF du 6 mars 2013.

³⁶ A_____ précise dans sa prise de position sur le rapport de la CEP qu'il est au bénéfice d'un master en administration publique de l'IDHEAP, d'une formation d'agent fiduciaire et de deux certificats fédéraux en agriculture et commerce.

³⁷ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

voulait m'épargner, car en 2010 j'avais eu un arrêt de travail à cause d'un épuisement », a-t-il indiqué à la CEP³⁸. Cette version est contestée par l'ancienne conseillère d'Etat, qui a affirmé que M. Wicky « ne voulait pas être chef de secteur »³⁹.

Selon plusieurs personnes entendues par la CEP, A_____ et Jean-Daniel Wicky n'avaient aucune affinité et n'ont guère collaboré. Jean-Daniel Wicky, qui était pourtant chef adjoint du secteur, a indiqué à la CEP qu'il entretenait avec A_____ « des relations à distance. On s'est assez vite rendu compte que c'était la mauvaise personne à la mauvaise place. Il n'avait pas d'expérience dans la conduite des gens. »⁴⁰ A_____, pour sa part, a confié à la CEP que « M. Wicky ne voulait pas travailler avec moi et m'a savonné la planche. Je l'ai invité à plusieurs séances [*concernant le projet de pisciculture*], il n'est pas venu. J'ai cessé de vouloir l'inclure dans le projet. »⁴¹ Cette assertion est contestée par Jean-Daniel Wicky⁴².

Le déficit de collaboration et l'animosité entre les deux hommes ne seront pas sans conséquences sur le projet : « Je ne sais pas pourquoi M. Wicky a disparu des radars, mais je constate que l'on a des informations qui ont été perdues et qu'il n'y a pas eu de communication claire sur certains dossiers », a relevé B_____ devant la CEP⁴³. Reste que, selon lui, « la reprise du dossier par A_____ a été assez efficace⁴⁴ ».

2.1.9 L'organisation du projet au sein de l'administration cantonale

2.1.9.1 L'absence d'une commission de bâtisse

Le Règlement concernant les commissions de bâtisse de l'Etat⁴⁵ dispose en son article 2 que :

¹ La constitution d'une commission de bâtisse est décidée de cas en cas par le Conseil d'Etat.

² En principe, la constitution de la commission est obligatoire pour les projets dont le devis dépasse 1 million de francs.

Le projet de la pisciculture, devisé à 2 millions de francs – mais dont 1,069 million était déjà financé – n'a pas fait l'objet d'une commission de bâtisse. La constitution d'un tel organe n'a semble-t-il jamais été envisagée pour ce « petit » ouvrage. En lieu et place a été mise sur pied une « Commission de construction », selon un procès-verbal du maître d'ouvrage (PV MO) de 2011⁴⁶, qui en détaille l'organisation interne : « [*L'architecte cantonal*] préside la Commission, le Service des bâtiments supervise et mène le projet. Le Service de la Faune et de la Flore [*sic*] assure le suivi technique au sein de cette Commission. » La commission semble fonctionner sous cette forme au moins jusqu'en septembre 2012, date du dernier PV MO de cette période (une nouvelle série de PV MO reprendra en 2016).

A l'été 2014, l'architecte cantonal est parti en retraite. Son successeur n'a pas endossé le rôle de président de la « Commission technique », dont il n'a jamais entendu parler⁴⁷. Selon les procès-verbaux, il ne prend part ni aux séances du maître d'ouvrage, ni à aucune séance de chantier. Ce dernier justifie : « L'architecte cantonal ne participe pas aux séances de chantier, pour des questions de disponibilité. Par ailleurs, cette construction ne nécessitait pas ma présence dans une commission de construction⁴⁸. » Reste que « l'architecte cantonal se renseignait régulièrement, mais il n'avait

³⁸ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

³⁹ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

⁴⁰ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

⁴¹ PV d'audition de A_____ du 22 octobre 2020.

⁴² Prise de position de Jean-Daniel Wicky sur le rapport de la CEP, voir p. 49.

⁴³ PV d'audition de B_____ du 5 novembre 2020.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Règlement concernant les commissions de bâtisse de l'Etat du 7 novembre 1978.

⁴⁶ PV MO 07 du 30 mai 2011.

⁴⁷ PV d'audition de E_____ du 17 août 2020.

⁴⁸ *Ibid.*

pas d'implication directe dans l'exécution du projet », a indiqué à la CEP B _____, qui a assuré avoir toujours eu le soutien nécessaire de sa hiérarchie dans l'accompagnement de ce projet⁴⁹.

2.1.9.2 Des responsabilités confuses

Des auditions menées par la CEP, il ressort qu'aucune structure organisationnelle claire n'a été mise en place lors de la phase de construction. « C'est le problème majeur : il n'y a jamais eu de commission de bâtisse, donc d'organe pour valider les choses. Je posais des questions au SBat qui me renvoyait au SFF, et vice-versa. C'était une erreur stratégique de ne pas avoir de commission de bâtisse », selon D _____⁵⁰.

Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de 2012 à 2016, Maurice Ropraz ignore si l'instauration d'une commission de bâtisse a été envisagée : « Il n'y avait à mon sens pas besoin de créer une telle commission pour un tel objet, de peu d'envergure », a-t-il déclaré à la CEP⁵¹. Pour lui, « apparemment, le lead [*du dossier de la pisciculture*] était au SFF »⁵². Pour son ancienne collègue Marie Garnier, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts de 2012 à avril 2018, le lead revenait en revanche au SBat : « C'était une des règles du Conseil d'Etat de ne pas se mêler des dossiers gérés par le SBat. »⁵³ Présent lors de l'audition de M^{me} Garnier par la CEP, le chef du Service des forêts et de la nature, a complété : « Le SBat était le maître d'œuvre. Le SFF était là en tant qu'utilisateur final. Les mandats étaient attribués par le SBat et la DAEC. »⁵⁴

Prédécesseur de Marie Garnier à la tête de la DIAF, Pascal Corminboeuf a lui aussi déclaré qu'il revenait à la DAEC de concrétiser les projets. Avant de rajouter : « Je n'ai jamais été un chaud partisan de la méthode qui veut qu'une Direction s'occupe d'un projet jusqu'au vote du Grand Conseil, voire jusqu'à la votation par le peuple si nécessaire, et qu'ensuite on confie à la DAEC le soin de construire. Cela veut dire que la DAEC – en particulier le SBat – devrait avoir des spécialistes pour tout : aussi bien pour un hôpital que pour un gymnase, une ferme et même une pisciculture. »⁵⁵

Dans les échelons inférieurs, on ne semble pas davantage savoir à qui échoient les responsabilités. L'ancien architecte cantonal E _____, qui n'était pas en fonction lors des premières étapes du projet, n'a pas souvenir d'un organigramme pour ce projet. Mais pour lui, les choses étaient claires : « La DAEC a la responsabilité de veiller aux coûts, aux délais et à la qualité de la construction. Tout ce qui était des éléments liés à l'exploitation et à la technique était sous la responsabilité de la DIAF⁵⁶. »

B _____ a pour sa part indiqué que sa mission « était de conduire le projet du point de vue organisationnel. J'accompagnais le mandataire [*Y_____Sàrl*] et le maître d'ouvrage [*le SFF*], notamment dans les procédures d'appels d'offres. »⁵⁷ Un point de vue que ne partage pas A _____ : « Nous étions utilisateurs. Le responsable de la construction, c'est le SBat. Moi, je ne regardais ça que du point de vue financier. On se battait pour que le budget soit respecté. »⁵⁸

Au niveau des garde-faune, la perception est encore différente : « L'enveloppe du bâtiment était surveillée par le SBat, mais la conception technique revenait à notre service. Donc A _____ a pris les pleins pouvoirs dans la gestion de la technique », selon F _____⁵⁹. Même écho auprès de son collègue G _____ lorsqu'il lui est demandé qui dirigeait le projet sous l'angle technique : « Le seul maître à bord, c'était A _____. »⁶⁰

⁴⁹ PV d'audition de B _____ du 5 novembre 2020.

⁵⁰ PV d'audition de D _____ du 27 novembre 2020.

⁵¹ PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

⁵² *Ibid.*

⁵³ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ PV d'audition de Pascal Corminboeuf du 22 octobre 2020.

⁵⁶ PV d'audition de E _____ du 17 août 2021.

⁵⁷ PV d'audition de B _____ du 5 novembre 2020.

⁵⁸ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

⁵⁹ PV d'audition de F _____ du 7 janvier 2021.

⁶⁰ PV d'audition de G _____ du 8 octobre 2020.

2.1.10 Le projet d'exécution

2.1.10.1 L'adjudication du CFC 300 (installations techniques)

L'appel d'offres pour les installations techniques, CVCR & sanitaires (CFC 300) a été publié dans la *Feuille officielle* N° 10 du 9 mars 2012, ainsi que sur la plateforme www.simap.ch. Trois entreprises y ont répondu. Après évaluation des offres, W_____AG a été classée au premier rang. En juin 2012, B_____ a adressé un courriel à C_____ l'informant que « avant de faire l'adjudication de ce mandat nous désirons savoir si toutes les informations contenues sur les plans et dans la soumission sont compréhensibles pour vous ». Un mois plus tard, C_____ se présente devant un comité d'audition chargé d'évaluer les connaissances techniques de l'entreprise W_____AG. Ce comité – composé de B_____ (SBat), F_____ (garde-faune, représentant du SFF), I_____ (architecte, Y_____ Sàrl) et Bruno Gallusser (Bruno Gallusser Ingenieurbüro GmbH) – a conclu, au terme de l'audition, que « le soumissionnaire a, d'après les questions posées, compris le fonctionnement et satisfait aux questions de l'ingénieur⁶¹ ».

2.1.10.2 Des économies à trouver

Après retour des soumissions, le devis général révisé du projet grimpe à 2,52 millions de francs. Le dépassement est lié aux équipements d'exploitation (CFC 3). « En résumé on constate que le projet est techniquement plus complexe que prévu et qu'il manque bel et bien 500 000 [francs] pour le réaliser », peut-on lire dans le procès-verbal d'une séance de septembre 2012⁶². Lors de cette même séance, l'architecte mandaté rappelle que dans son offre d'honoraires était clairement précisé que « le mandat d'architecte prenait en compte uniquement une coordination avec les travaux du CFC 3. Y_____ Sàrl n'est donc pas responsable de l'importante plus-value liée aux travaux du CFC 3. »⁶³

Deux solutions s'offrent alors : « Premièrement une demande de crédit complémentaire peut être faite au Grand Conseil ; cette solution paraît délicate. Deuxièmement on sort une partie des équipements d'exploitation « mobiles » du devis général pour un montant de 500 000 [francs] et on trouve un moyen différent interne au service de les financer. »⁶⁴ Une demande de crédit complémentaire apparaissant « délicate », la deuxième option est retenue. Ainsi : « B_____ transmet à Wicky les offres des équipements d'exploitation afin que ce dernier analyse la possibilité de simplifier les équipements techniques et le cas échéant de définir quels équipements d'exploitation pourraient être « sortis » du devis pour un montant de 500 000 [francs]. »⁶⁵ Il est demandé à Jean-Daniel Wicky de présenter son analyse lors d'une séance agendée le 26 septembre. Le procès-verbal de cette séance n'a pas été retrouvé.

Jean-Daniel Wicky a indiqué à la CEP que, après échange avec l'ingénieur Gallusser, « on avait dit qu'une économie possible était de renoncer au refroidissement de l'eau »⁶⁶. Cette piste est cependant contestée plus tard dans un courriel adressé par M. Wicky à B_____ : « Nos investigations auprès d'autres piscicultures récentes de Suisse ont démontré qu'un refroidisseur est nécessaire pour optimiser les éclosions⁶⁷. » Il s'agit, pour les utilisateurs de la pisciculture, de pouvoir influencer le point d'éclosion des œufs, qui se développent en fonction de la température de l'eau. Jean-Daniel Wicky précise encore que « mon collègue vaudois entre en matière pour un cofinancement par le biais du Fond intercantonal de repeuplement du lac de Morat VD/FR. Avant d'entreprendre les démarches formelles/officielles via les deux Conseillères d'Etat, directrices, concernées par cette affaire, je voudrais savoir le montant précis, nécessaire pour financer l'installation de refroidissement⁶⁸. »

Dans sa réponse à ce courriel, B_____ indique prendre note « que le système de refroidissement est nécessaire pour le bon fonctionnement de votre future pisciculture⁶⁹ ». Il relève que « toutefois, après retour des mesures d'économies demandées à l'entreprise potentiellement adjudicatrice, [...], nous n'avons pas pu dégager de grandes économies. En effet, la suppression du système de froid nous oblige à chauffer le bâtiment et l'eau sanitaire par un autre moyen pour

⁶¹ Procès-verbal d'audition de C_____ du 12 juillet 2012.

⁶² PV MO 09 du 7 septembre 2012.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

⁶⁷ Courriel de Jean-Daniel Wicky à B_____ du 30 novembre 2012.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Courriel de B_____ à Jean-Daniel Wicky du 18 décembre 2012.

lequel il faut investir un montant tout aussi important. Dans la meilleure variante cette solution nous permettrait d'économiser environ CHF 40 000.00 HT⁷⁰. »

D'autres pistes d'économies ont été proposées dès septembre 2012. S'élevant à 190 000 francs au total, elles sont détaillées par B _____ dans son courriel à Jean-Daniel Wicky :

Remplacement des fenêtre alu par du bois-métal	CHF 40 000.00 (architecte)
Remplacement des plinthe inox par plastique	CHF 15 000.00 (architecte)
Simplification des installations techniques	CHF 40 000.00 (installateur technique, W _____ AG)
Décalage de l'installation du bassin 10°	CHF 25 000.00 (à étudier, voir mail du 17 juillet de M. Gallusser)
Suppression du réservoir de filtration	CHF 40 000.00 (à étudier, voir mail du 17 juillet de M. Gallusser)
Réduction de la production de froid CHF 30'000.00	CHF 30 000.00 (à étudier, voir mail du 17 juillet de M. Gallusser)

B _____ considère alors que « ces mesures d'économies sont à étudier avant de prendre une décision, selon moi les économies à faire sur la technique sont les moins sûres et nous ne devrions pas trop en tenir compte et partir sur un financement complémentaire de CHF 500 000.00 moins les modifications de l'architecte, soit CHF 445 000.00⁷¹. » Cette proposition ne sera pas retenue. Lors de son audition devant la CEP, B _____ a déclaré : « J'ai demandé que l'on fasse une demande de crédit complémentaire au Grand Conseil. On m'a dit que non, qu'il fallait trouver des solutions à l'interne⁷². »

En janvier 2013, dans un nouveau courriel adressé à B _____, Jean-Daniel Wicky indique que, après discussion avec le garde-faune F _____, « nous constatons que pour l'incubation des œufs de palée et de bondelle, la température de l'eau du réseau convient assez bien et nous pensons [...] qu'un refroidisseur n'est pas absolument nécessaire⁷³ ». Il précise que des comparaisons de résultats sont effectuées avec leurs homologues neuchâtelois, dont la pisciculture est équipée d'un refroidisseur. M. Wicky insiste en revanche : « La nécessité d'un refroidisseur pour l'incubation des truites de lac est incontestable. Toutefois, F _____ a appris qu'il existe des armoires à incubation qui peuvent être refroidies individuellement. Cela pourrait apporter des économies⁷⁴. » Il en profite pour demander à B _____ s'il entretient encore des contacts avec l'ingénieur Gallusser, afin de prendre son avis.

La question des surcoûts est restée en suspens en 2013. Le 14 janvier 2014, une séance consacrée au financement de la pisciculture est organisée par Jean-Daniel Wicky, d'entente avec A _____⁷⁵. Il convient d'indiquer ici que A _____, entré en fonction quelques mois auparavant, a affirmé devant la CEP qu'il n'a pas été informé de l'importante plus-value au retour des soumissions : « Si j'avais su qu'il manquait 500 000 francs, [...] je ne serais pas parti avec ce projet sans demander au SBat un crédit complémentaire. J'ai été très surpris que l'on ne me transmette pas cette information⁷⁶. » Il a assuré n'avoir appris l'existence de ce rapport qu'en date du 19 janvier 2018, à l'occasion d'une audition dans le cadre de l'enquête administrative. Il a par ailleurs considéré que ce rapport lui avait été sciemment caché par Jean-Daniel Wicky, ce que ce dernier conteste fermement⁷⁷.

⁷⁰ Courriel de B _____ à Jean-Daniel Wicky du 18 décembre 2012.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² PV d'audition de B _____ du 5 novembre 2020.

⁷³ Courriel de Jean-Daniel Wicky à B _____ du 25 janvier 2013.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Courriel de Jean-Daniel Wicky à B _____ et F _____ du 20 décembre 2013.

⁷⁶ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

⁷⁷ Prise de position de Jean-Daniel Wicky sur le rapport de la CEP, voir p. 49.

Lors de la séance du 14 janvier 2014 ou d'un appel téléphonique qui l'a suivie, A _____ propose, comme piste d'économie, le retrait du mandat d'architecte au bureau Y _____ Sàrl et la reprise du dossier en entreprise totale. Une demande rejetée par le SBat. B _____ l'explique dans un courriel adressé à A _____ : « *[L'architecte cantonal]* n'est pas d'avis de modifier le mandat à Y _____ Sàrl, car d'une part nous n'économiserions pas d'argent et d'autre part il faudrait refaire toutes les procédures de soumission, ce qui serait long et non productif⁷⁸. »

Dans ce même courriel, B _____ souligne encore : « Il reste la problématique du budget, qui n'est toujours pas résolue et tant que ce point n'est pas clair, la construction ne commencera pas. Lors de nos précédentes séances, nous avons vu que la simplification du projet seule ne permet pas de trouver le montant nécessaire. Une réflexion plus approfondie doit être faite, d'abord par le *[SFF]* et ensuite par l'architecte mandaté⁷⁹. »

Quelques mois plus tard, B _____ envoie un nouveau courriel à A _____ : « Concernant la réalisation des travaux, nous avons discuté avec *[l'architecte cantonal]* des options possibles par rapport aux surcoûts du projet et nous vous proposons le choix suivant pour respecter le crédit octroyé par le Grand Conseil. Etant donné que la plupart des surcoûts sont liés aux installations d'exploitation, nous envisageons de construire l'enveloppe du bâtiment tel que prévu et d'équiper la technique d'année en année selon les besoins⁸⁰. » A _____ oppose à cette proposition une fin de non-recevoir : « [...] nous ne pouvons pas y adhérer. En effet, l'installation technique est un tout. Equiper partiellement le site signifierait que nous ne pourrions pas produire d'alevins avant plusieurs années. Par conséquent, je t'invite à nous rencontrer pour discuter d'autres solutions⁸¹. »

Le 12 août 2014, le SBat publie un document résumant l'historique du projet de construction de la pisciculture⁸². Au chapitre financier, il est rappelé que « il est exclu de commencer les travaux sans une garantie de financement de ceux-ci ou une modification du projet ». Puis sont présentées et commentées trois pistes permettant de lancer les travaux :

- > **Modifier le projet**
« Cette option n'est pas recommandée, car cela implique de remettre le projet à l'enquête. »
- > **Simplifier la construction du projet**
« Cette option est celle que désire suivre le SFF, en sachant que c'est la plus difficile à faire. Travail de fourmis. »
- > **Trouver un financement complémentaire**
« Cette option est la plus simple, mais elle n'est pas suivie par le SFF, en tout cas pas pour un montant de 0.5 million. »

La CEP a relevé dans des échanges de courriels que deux séances de travail ont été organisées en ce mois d'août 2014, le 20 et le 29. Il n'existe pas de procès-verbal de ces séances.

Le 12 septembre 2014, l'entreprise W _____ AG a adressé à B _____ une offre « mise à jour pour les installations CVCR & sanitaires de la future pisciculture d'Estavayer-le-Lac »⁸³. Le coût est ramené à 546 358 fr. 95, soit 141 385 fr. 65 de moins que dans l'offre de 2012.

Le Conseil d'Etat a finalement adjugé les travaux à W _____ AG le 25 août 2015, pour un montant de 687 744 fr. 60, soit le montant de l'offre déposée par l'entreprise le 18 avril 2012. Et ce, quand bien même W _____ AG avait déjà révisé son offre à la baisse. Pour l'adjudger à cette dernière offre, le Conseil d'Etat aurait été contraint de remettre le marché en soumission, ce qui aurait repoussé le début des travaux.

⁷⁸ Courriel de B _____ à A _____ du 27 février 2014.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Courriel de B _____ à A _____ du 23 juin 2014.

⁸¹ Courriel de A _____ à B _____ du 27 juin 2014.

⁸² *Historique de la construction d'une nouvelle pisciculture à Estavayer-le-Lac*, état au 12 août 2014.

⁸³ Courriel de C _____ à B _____ du 12 septembre 2014.

Le tableau ci-dessous compare les principales différences de prix entre les offres de 2012 et 2014 pour chaque position :

Équipements d'exploitation	Offre du 18.04.2012 (en francs)	Offre du 12.09.2014 (en francs)	Différence (en francs)	Différence (en %)
Installation de froid	149 263	113 768	35 585	23,8 %
<i>Appareils</i>	81 045	53 038	28 007	34,6 %
<i>Organe de réglage</i>	32 639	26 531	6108	18,7 %
Production de chaleur	41 828	32 930	8898	21,3 %
<i>Appareils</i>	23 096	14 118	8978	38,9 %
Chauffage des locaux	13 795	13 897	102	
Récupération de chaleur	12 641	12 695	54	
Réservoirs	127 799	105 440	22 359	17,5%
<i>Réservoir eau commune</i>	26 400	24 190	2210	8,4 %
<i>Réservoir eau 1°C</i>	35 370	26 786	8584	24,3 %
<i>Réservoir eau lavage de filtres</i>	36 570	27 848	8722	23,9 %
<i>Réservoir eau 10°C</i>	27 033	24 190	2843	10,5%
Installations sanitaires	201 926	189 891	12 035	6%
<i>Filtre charbon actif</i>	41 458	34 815	6643	16 %
Bacs d'élevage de poissons	53 943	22 300	31 643	58,7 %
Cylindres d'incubation	48 900	24 450	24 450	50 %
Travaux d'étude	30 000	25 000	5000	16,7 %
TOTAUX (HT)	680 095	540 281	139 814	20,6 %
(TTC)	687 744.60	546 358.95	141 385.65	

La comparaison des offres montre que l'on choisit en 2014 une unité de production de froid et un filtre à charbon actif moins coûteux mais moins performants, que l'on réduit la taille des différents réservoirs, que l'on réduit le nombre de bacs d'élevage de poissons et que l'on divise par deux le nombre de cylindres d'incubation.

2.1.10.3 Le projet Gallusser

Nombre d'interlocuteurs de la CEP l'ont dit : Bruno Gallusser était le seul spécialiste en installations piscicoles de Suisse. C'est donc logiquement que le SFF lui a demandé de développer le projet de rénovation de l'ancienne pisciculture, puis celui de construction de la nouvelle.

L'ingénieur a livré en 2009 et 2010 des plans détaillés et des schémas. Il a par ailleurs établi le descriptif de l'installation et des éléments qui la compose figurant dans l'appel d'offres de 2012. Ainsi, W_____AG « avait toutes les bases nécessaires pour mettre [le projet] en exécution, en tant qu'entreprise de la technique du bâtiment », a assuré C_____devant la CEP⁸⁴.

« Pour moi, [le projet Gallusser] était définitif, sinon on n'aurait pas pu se reposer sur l'entreprise W_____AG pour réaliser la pisciculture », a indiqué B_____à la CEP⁸⁵. Jean-Daniel Wicky est lui aussi persuadé que si l'on avait suivi le plan initial, la pisciculture produirait aujourd'hui des alevins : « L'expertise [d'Aqua Transform AG⁸⁶] montre

⁸⁴ PV d'audition de C_____du 27 novembre 2020.

⁸⁵ PV d'audition de B_____du 5 novembre 2020.

⁸⁶ Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung, Aqua Transform AG, 28 juillet 2017

que le projet mis à l'enquête aurait fonctionné. Mais ce qui a été réalisé ne correspond pas à ce qui a été mis à l'enquête⁸⁷. »

La modification du projet Gallusser « a été faite pour respecter le budget. On a changé le concept pour réaliser la pisciculture dans les meilleures conditions financières possibles », a pour sa part justifié A _____ devant la CEP⁸⁸.

2.1.10.4 La modification du concept piscicole

Le 10 novembre 2014, soit deux mois après le dépôt de la dernière offre de W _____ AG, C _____ a adressé un courriel à B _____ et D _____ leur indiquant que, « pour donner suite à notre entretien et votre demande⁸⁹ » :

- > l'unité de production de froid a été supprimée ;
- > une pompe à chaleur assurera le chauffage de l'eau du bassin à 10°C, la production d'eau chaude sanitaire et le chauffage des locaux ;
- > le captage de l'eau du lac pour la pompe à chaleur se fera dans la zone du hangar à bateau ;
- > les rejets d'eau de la pompe à chaleur pourraient éventuellement être utilisés dans le processus piscicole.

A compter de cet instant, le projet imaginé par l'ingénieur spécialisé n'est plus le fil conducteur de la construction des installations techniques. D'autres modifications importantes seront apportées en cours de route.

2.1.10.5 Un premier crédit supplémentaire

Le devis général révisé du 16 janvier 2015 – lequel tient compte des modifications techniques proposées par W _____ AG – fait état d'une facture finale s'élevant à 2,28 millions de francs⁹⁰. L'investissement supplémentaire de 280 000 francs a été accordé par le Conseil d'Etat à la DIAF lors de sa séance du 16 juin 2015. Ce crédit d'investissement a été compensé par une économie de 150 000 francs au budget 2015 du SFF, rubrique « Aménagements forestiers », ainsi que par un prélèvement de 90 000 francs du fonds intercantonal de repeuplement du lac de Morat et de 40 000 francs du fonds intercantonal d'études piscicoles du lac de Neuchâtel.

2.1.11 L'exécution de l'ouvrage

2.1.11.1 Le lancement de la construction

Le 24 mars 2015, le premier PV de chantier annonce que la construction de la nouvelle pisciculture démarrera le 7 avril 2015⁹¹. Mais deux jours plus tard, « suite à une décision du maître d'œuvre, le début du chantier est reporté pour une durée indéterminée⁹² ». Le défaut de crédit de 280 000 francs a conduit le SBat à recommander au Directeur AEC de renvoyer les travaux « dans l'attente d'une décision favorable du Conseil d'Etat sur le financement du dossier⁹³ ».

Le chantier a finalement été lancé le 9 novembre 2015, cinq mois après la décision du Conseil d'Etat⁹⁴.

2.1.11.2 Mise à jour des installations techniques

En février 2016, B _____, A _____, F _____, J _____ et C _____ ont visité la pisciculture de Colombier (NE), qui « fonctionne uniquement avec l'eau du lac pompée à partir d'un puits⁹⁵ ».

⁸⁷ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

⁸⁸ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

⁸⁹ Courriel de C _____ à B _____ et D _____ du 10 novembre 2014.

⁹⁰ Devis général révisé du 16 janvier 2015, Y _____ Sàrl.

⁹¹ PV CH 000 du 24 mars 2015.

⁹² PV CH 001 du 26 mars 2015.

⁹³ Note du SBat au CE Ropraz du 26 mars 2015.

⁹⁴ PV CH 002 du 13 novembre 2015.

⁹⁵ PV MO 02 du 19 février 2016.

Lors de cette visite, un développement des installations techniques est envisagé. Le procès-verbal de séance le résume ainsi⁹⁶ :

- le service des forêts et de la faune documentera la qualité de l'eau nécessaire pour l'élevage d'écrevisses à pattes blanches
- le service des forêts et de la faune se renseigne auprès des autorités compétentes sur la qualité de l'eau du réseau fournie à Estavayer-le-Lac et des possibles risques de traitements ponctuels
- le service des forêts et de la faune établira une liste du matériel qui sera récupéré de la pisciculture à Estavayer-le-Lac et de celle de Morat avec un relevé des dimensions et des alimentations et écoulements nécessaires et transmettra ces informations à C_____ de W_____AG
- W_____AG étudie les possibilités de développement des installations dans le sens d'une utilisation maximale de l'eau du lac qui permette l'élevage d'écrevisses à pattes blanches selon les points suivants :
 - le type de filtre et le ou les réseaux sur lesquels il est installé
 - les modifications du type et du nombre de bassin demandées par le service des forêts et de la faune d'après la liste qui sera établie
 - les raccordements d'alimentation et d'écoulement nécessaires à ceux-ci
 - l'installation d'une armoire pour l'élevage de truites
 - les modifications des appareils discutés lors de la séance (couvercles bassin, colonne d'éclosion)
 - possibilité de fixer un tuyau souple ø 40 pour transporter les alevins de l'écloserie au bateau
- L'entreprise W_____AG contrôle la faisabilité de ces divers points sur le plan technique et financier jusqu'au vendredi 4 mars [2016]

Le 17 mars 2016, W_____AG a adressé au SFF sa nouvelle offre mise à jour. Le coût total des installations techniques CVCR & sanitaires est alors porté à quelque 690 000 francs (HT)⁹⁷. C_____ a présenté le lendemain, en séance MO, les « installations techniques et leur nouveau concept de fonctionnement selon les divers points abordés lors des dernières séances et les instructions des utilisateurs (gardes faune) »⁹⁸.

Le procès-verbal de séance les résume ainsi⁹⁹ :

- Le nouveau concept intègre les éléments qui peuvent être récupérés dans l'ancienne pisciculture d'Estavayer-le-Lac et celle de Morat
- Les éléments récupérés remplacent les bassins en inox (2 bassins extérieurs ronds, 1 bassin intérieur rond, 8 bassins intérieurs rectangulaires) qui étaient prévus dans la variante servant de base à l'établissement du contrat
- Les 10 cylindres de 20L prévu dans la variante de base ont été remplacés par une installation en acier inox permettant d'accueillir 20 cylindres de 30L accompagnés d'un bassin pour la décantation des coquilles d'œufs et de 4 bassins pour la récupération des alevins.
- Le nombre de bassins ainsi que leur volume a considérablement augmenté. Ceci implique une augmentation du débit d'eau nécessaire au fonctionnement des installations.
- Les conduites servant à prélever l'eau du lac ont déjà été réalisées, par conséquent le débit d'eau prélevé dans le lac peut être porté au maximum à 20m³/h. Le filtre doit être adapté au débit et donc être augmenté en conséquence.
- L'installation tel que présentée nécessite une utilisation de 30m³/h dans son fonctionnement total, c'est pourquoi l'apport d'eau du lac doit être complété par celui du réseau d'eau communal
- Un filtre a été ajouté à l'adduction d'eau du réseau communal pour permettre son utilisation, sans danger pour la production piscicole, lors de concentrations élevées de chlore dans l'eau

⁹⁶ PV MO 02 du 19 février 2016.

⁹⁷ Offre W_____AG du 17 mars 2016.

⁹⁸ PV MO du 18 mars 2016.

⁹⁹ *Ibid.*

Au terme de la présentation, A_____ a rappelé que le budget allouait un montant de 550 000 francs (TTC) aux installations techniques et qu'il n'était pas envisageable de revoir ce montant à la hausse. C_____ a alors souligné qu'il était « possible de réaliser l'installation en sélectionnant les éléments à réaliser selon le descriptif fourni afin de ne pas dépasser le budget à disposition¹⁰⁰ ». Le procès-verbal relate :

- Une première variante est esquissée pour la réalisation des installations sans le filtre supplémentaire sur l'adduction d'eau du réseau communal et sans l'installation en acier inox pour les 20 cylindres de 30 L. Cette esquisse permet de se rendre compte qu'il est certainement possible d'atteindre l'objectif financier avec cette stratégie.
- Le MO doit définir, jusqu'au jeudi 24 mars, selon le descriptif présenté, quels sont les éléments à conserver et/ou supprimer pour garantir que les coûts ne dépassent pas les 550 000 CHF TTC du contrat et que l'installation couvre les besoins de production.

La CEP a retrouvé le brouillon d'une lettre à en-tête du SBat et du SFF à l'adresse de W_____ AG¹⁰¹. La Commission n'a pas pu vérifier que ce courrier a bien été envoyé. Il n'empêche, ce brouillon – reproduit ci-après – résume la position des deux services à propos du projet présenté le 18 mars 2016 :

« Faisant suite à notre visite de la pisciculture de l'Etat de Neuchâtel [...], vous avez reçu plusieurs demandes pour mettre à jour votre offre et le projet par rapport aux demandes des utilisateurs que sont les gardes-faune. Nous vous avons à plusieurs reprises et vous l'avez bien compris demander de bien respecter le budget des installations techniques qui se montent à environ Frs. 550 000 après une première modification du projet à la suite de la mise à l'enquête. Nous vous avons reçu dans nos locaux en date du 18 mars 2016 pour prendre connaissance avec le Service des forêts et de la faune et l'architecte du nouveau projet et de l'offre y relative.

Lors de cette présentation, nous avons donc découvert un projet très abouti et détaillé, adapté à une exploitation future et répondant en tout point aux besoins du maître de l'ouvrage. Toutefois, l'offre était supérieure au montant à disposition du maître de l'ouvrage de plus de Frs. 170 000.00, raison pour laquelle nous avons supprimé des éléments de cette offre pour arriver à un nouveau montant d'environ Frs. 530 000 et qui répond toujours aux besoins actuels. Les éléments supprimés, pourront être intégrés au projet en tenant compte des besoins futurs.

Aussi, fort de ces montants, le Service des forêts et de la faune, ainsi que le Service des bâtiments, vous informent que le montant de Frs. 550 000 ne peut pas être dépassé dans le présent projet et qu'aucune plus-value ne sera accepté pour ce projet, dont vous avez la responsabilité technique. »

Selon les indications manuscrites de B_____ directement apposées sur l'offre du 17 mars 2016, il est envisagé de se passer des éléments suivants :

Equipements	Prix (en francs)
Filtre à charbon actif pour l'eau du réseau	34 815.00
Cylindres d'incubation de 30 litres (10 pièces)	23 100.00
Structures métalliques pour cylindres d'incubation	28 380.00
Bassin de décantation des coquilles et alevins	17 760.00
Bassins de récupération des alevins	36 960.00
Cylindres d'incubation de 30 litres supplémentaires (10 pièces)	23 100.00
TOTAL (HT)	164 115.00

¹⁰⁰ PV MO du 18 mars 2016.

¹⁰¹ Brouillon de lettre SBat et SFF à W_____ AG du 16 avril 2016.

B _____ précise qu'il n'a fait que vérifier si, avec le report de ces éléments, le budget disponible pour ce poste pouvait être maintenu. « Mais il ne s'agit en aucun cas d'un document de décision pour supprimer tel ou tel élément », assure-t-il, soulignant encore qu'une telle décision n'appartenait pas au SBat, mais au SFF¹⁰².

Au terme de cette opération d'élagage, la facture finale s'est ainsi vue ramenée à un montant de 526 453 fr. 70 (HT). Les services assurent que la suppression de ces équipements ne prêterait pas les besoins de la pisciculture.

2.1.11.3 La mise en œuvre des installations techniques

Les procès-verbaux indiquent que W _____ AG a investi le chantier de la pisciculture en mai 2016.

Le 25 mai 2016, à la suite d'une visite sur place, A _____ demande à W _____ AG une offre afin de compléter les installations techniques¹⁰³. A _____ confirme dans un courriel le souhait du SFF de « disposer d'une offre complète pour finaliser l'installation technique de la pisciculture [...], soit la dernière partie qui avait été reportée en son temps pour des considérations budgétaires¹⁰⁴. » Il demande encore que l'offre prenne en considération le remplacement des bassins de production en « Eternit » par des bassins en polyester¹⁰⁵. Contrairement à ce qui avait été prévu, ces derniers éléments n'ont finalement pas pu être repris de l'ancienne pisciculture, « à cause des risques d'amiante¹⁰⁶ ».

Le 6 juin 2016, W _____ AG dépose son offre pour les « équipements piscicoles supplémentaires¹⁰⁷ ». Elle se décompose comme suit :

Equipements	Prix (en francs)
Bassins d'élevage de poissons <i>Rectangulaires (10 pièces)</i>	25 125.00
<i>Circulaires (4 pièces)</i>	8400.00
Cylindres d'incubation (20 pièces, contenance 30 litres)	46 200.00
Structure métallique pour cylindres d'incubation	28 380.00
Bassin de décantation des coquilles et alevins	17 760.00
Bassin de récupération des alevins	9240.00
Armoires à truites (2 pièces)	13 920.00
Total (HT)	149 033.00

Si la plupart des équipements supprimés le 17 mars 2016 font leur réapparition, ce n'est pas le cas du filtre à charbon actif pour l'eau du réseau.

2.1.11.4 Devis final et deuxième crédit complémentaire

A la suite des compléments apportés à l'offre du 17 mars 2016, la facture de la pisciculture passe à 2,441 millions de francs. Dans sa séance du 4 juillet 2016, le Conseil d'Etat « autorise la DIAF [...] à terminer les travaux de la pisciculture en 2016 pour un montant total de 2 441 000 francs, soit 161 000 francs en plus du montant autorisé en juin 2015. Une partie du dépassement effectif de 149 000 francs (161 000 [moins] 12 000 francs de reports internes) sera couvert par un prélèvement de 100 000 francs au fonds de repeuplement du lac de Morat. La Commission intercantonale de la pêche dans le lac de Morat a fait part de son accord quant à ce prélèvement lors de sa séance du 9 juin 2016. Pour le solde manquant, à savoir 49 000 francs, il sera compensé dans le cadre du budget annuel du SFF¹⁰⁸. »

¹⁰² Courriel de B _____ du 14 avril 2021.

¹⁰³ PV CH 016 du 25 mai 2016.

¹⁰⁴ Courriel de A _____ à C _____ du 31 mai 2016.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

¹⁰⁷ Offre de W _____ AG du 6 juin 2016.

¹⁰⁸ Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 4 juillet 2016.

Le 8 août 2016, la DAEC a adjugé à W_____AG le montant de 150 709 fr. 35 (TTC) pour terminer les installations techniques.

2.1.12 L'alimentation en eau de la pisciculture

2.1.12.1 Le projet Gallusser

Idéalement, la pisciculture devrait être alimentée avec l'eau du lac, pompée en profondeur, gage d'une certaine stabilité. Mais la configuration des lieux – pente douce – aurait nécessité l'installation d'une conduite de quelque 800 mètres. Cette option, trop coûteuse, a été abandonnée. Le choix s'est ainsi porté sur l'eau du réseau de la commune d'Estavayer-le-Lac.

« L'eau du réseau est traitée [...] et répond aux exigences d'une exploitation piscicole », assure l'ingénieur spécialisé Gallusser¹⁰⁹. Il souligne que le risque, pour l'exploitation piscicole, réside dans l'utilisation éventuelle de chlore par la commune à des fins de désinfection : cela entraînerait probablement la mort de tous les poissons. Pour éviter une telle issue, l'installation d'un filtre à charbon actif est prévue : « Celui-ci peut retenir le chlore en grande quantité et de manière fiable¹¹⁰. »

L'utilisation de l'eau du réseau communal pour l'exploitation de la pisciculture demeure l'unique option, même au-delà de la modification du concept piscicole de novembre 2014, qui consacre l'installation d'une prise d'eau dans le hangar à bateau. « Dans l'historique, cette prise d'eau n'a pour seul but que d'alimenter la pompe à chaleur », a indiqué C_____ à la CEP¹¹¹.

2.1.12.2 L'utilisation de l'eau du lac pour la production piscicole

C'est à la suite de la visite de la pisciculture de Colombier, en février 2016, que l'on envisage l'utilisation de l'eau du lac. Le procès-verbal¹¹² de cette visite indique que :

- Le [SFF] documentera la qualité de l'eau nécessaire pour l'élevage d'écrevisses à pattes blanches
- Le [SFF] se renseigne auprès des autorités compétentes sur la qualité de l'eau du réseau fournie à Estavayer-le-Lac et des possibles risques de traitements ponctuels.
- W_____AG étudie les possibilités de développement des installations dans le sens d'une utilisation maximale de l'eau du lac qui permette l'élevage d'écrevisses à pattes blanches

C'est alors que C_____ propose aux utilisateurs d'utiliser les rejets de la pompe à chaleur pour l'élevage des écrevisses : « Cela a été validé par le SFF et F_____ lors d'une séance en janvier 2016¹¹³. » Il n'est cependant pas question de renoncer à l'eau du réseau, même si cela a peut-être été envisagé, ainsi que peut le laisser penser la lecture du PV MO du 18 mars 2016, où C_____ souligne que l'installation telle que présentée nécessite une utilisation de 30 m³/h d'eau dans son fonctionnement total. Or, peut-on lire, « les conduites servant à prélever l'eau du lac ont déjà été réalisées, par conséquent le débit d'eau prélevé dans le lac peut être porté au maximum à 20 m³/h, c'est pourquoi l'apport d'eau du lac doit être complété par celui du réseau d'eau communal¹¹⁴. » C_____ indique ainsi que, comme prévu dans le projet Gallusser, « un filtre a été ajouté à l'adduction d'eau du réseau communal pour permettre son utilisation, sans danger pour la production piscicole, lors de concentrations élevées de chlore dans l'eau¹¹⁵ ». Pour des raisons d'économies, ce filtre sera biffé de l'offre du 17 mars 2016 (*cf.* 2.1.11.3).

¹⁰⁹ *Entscheidungsgrundlagen Abwasserbehandlung*, Bruno Gallusser, 14 septembre 2010.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹¹² PV MO 02 du 23 février 2016.

¹¹³ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹¹⁴ PV MO 03 du 23 mars 2016.

¹¹⁵ *Ibid.*

F_____ indique pour sa part que lorsque lui et ses collègues ont appris que l'eau pompée dans le hangar à bateau alimenterait l'exploitation piscicole, ils ont relevé le problème de la forte turbidité en période hivernale. « Mais on nous a répondu qu'avec les nouveaux filtres, cela ne posait pas de problème. La question était réglée¹¹⁶. » G_____ assure avoir tenté de prévenir : « Dans le hangar, les pompes sont à cinq centimètres du limon. Ça ne peut pas fonctionner. Je l'ai relevé en séance de chantier, devant l'architecte et tous les responsables. Je leur ai dit que ça ne jouerait pas de prendre l'eau dans le hangar, que le filtre serait bouché en moins de deux. Pour nettoyer le filtre, selon un technicien avec qui j'ai parlé sur place, il faut 8 m³ d'eau alors que l'on avait une réserve de 4 m³. Je leur ai dit que ça ne fonctionnerait pas. A_____ a dit que j'étais négatif et m'a demandé de quitter la salle¹¹⁷. » A_____ conteste cette assertion¹¹⁸.

Quant à Jean-Daniel Wicky, il considère incompréhensible la décision d'utiliser l'eau pompée dans le hangar pour la production piscicole : « Quelqu'un qui connaît le métier de la pisciculture ne ferait jamais ça¹¹⁹. »

2.1.12.3 Un raccordement problématique

Même sans filtre, les installations seront raccordées au réseau communal. Le diamètre du tube d'adduction d'eau installé ne permet cependant pas une amenée d'eau suffisante. Les utilisateurs le constateront en janvier 2017, alors que le niveau du lac est très bas et qu'il aurait fallu amener toute l'eau nécessaire via le réseau communal. « On s'est rendu compte que le diamètre d'introduction a été réduit en ø DN 32. C'est là qu'on a constaté qu'on n'avait pas assez d'eau », a relevé C_____ devant la CEP¹²⁰. Il s'agit là, à ses yeux, d'un « gros dysfonctionnement ».

En 2014, W_____ AG avait indiqué les besoins suivants :

« Introduction d'eau potable pour un débit nominal 18 m³/h soit PE ø 63mm¹²¹. »

Selon les informations fournies par la commune d'Estavayer-le-Lac, le tube installé est un PE 40 PN 16¹²². « Je ne sais pas qui a demandé ça », a confié C_____ à la CEP¹²³. L'entreprise mandatée pour les travaux de raccordement a rapporté à la CEP n'avoir pas trouvé dans ses archives « d'autres informations que le devis demandé (par entretien téléphonique) par J_____ du bureau Y_____ Sàrl [...] daté du 27.03.2015¹²⁴ ». L'entreprise précise que les travaux ont été effectués sur la base de ce devis : « Nous n'avons jamais reçu une autre information concernant le diamètre du tuyau PE à poser en terre¹²⁵. »

D_____, pour sa part, a relevé que dans un procès-verbal de novembre 2015, une remarque figure au chapitre « architecte » :

« Contrôler avec l'entreprise W_____ AG si le diamètre de la conduite d'alimentation en eau est suffisant¹²⁶. ».

Ainsi, selon lui, « nous aurions donc demandé à W_____ AG si le diamètre de la conduite d'alimentation en eau est suffisant¹²⁷ ». L'architecte produit par ailleurs la copie d'un courriel de J_____, daté du 19 décembre 2016, demandant à l'installateur de lui confirmer que le diamètre posé est bien du DN 40. « Visiblement nous étions tout à fait au courant qu'il s'agissait d'un diamètre 40, ce diamètre a donc dû nous être confirmé¹²⁸. »

¹¹⁶ PV d'audition de F_____ du 7 janvier 2021.

¹¹⁷ PV d'audition de G_____ du 8 octobre 2020.

¹¹⁸ Prise de position de A_____ sur le rapport de la CEP, voir p. 48.

¹¹⁹ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

¹²⁰ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹²¹ Courriel de C_____ à D_____ du 9 décembre 2014.

¹²² Courriel du Secrétaire général de la commune d'Estavayer du 25 janvier 2021.

¹²³ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹²⁴ Courriel de S_____ Sàrl du 2 février 2021.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ PV CH 002 du 13 novembre 2015.

¹²⁷ Courriel de D_____ du 15 février 2021.

¹²⁸ *Ibid.*

W_____AG considère pour sa part que « l'ordre pour le mandat de l'introduction sanitaire a probablement été donné par l'architecte¹²⁹ ». La société a fourni à la CEP le plan du radier qu'elle a remis à l'architecte pour exécution le 21 janvier 2016¹³⁰. Ce plan indique, pour l'introduction d'eau : ø 75 (DN 65) Série 5, SDR 11¹³¹. W_____AG assure n'avoir retrouvé dans ses archives aucun document expliquant le passage à un tube PE 40 PN 16. Mais l'entreprise l'affirme : « Ce changement n'a pas été demandé par W_____AG¹³². »

2.1.13 De l'écoulement gravitaire à un système de pompage

Dans le projet de l'ingénieur spécialisé Gallusser, l'eau du réseau était pompée puis stockée dans un réservoir, où elle se détendait. Elle était ensuite amenée vers les autres réservoirs par l'effet des vases communicants.

Or, dans le projet livré, l'eau stockée dans la cuve de décantation est ensuite transférée d'un réservoir à l'autre à l'aide d'une pompe placée au fond du bassin. Puis elle est pompée depuis l'étage vers le bas, provoquant des débits instables et des problèmes supplémentaires de pression dus à des turbulences au niveau de la pompe et dans les tuyauteries¹³³. « [...] Le problème principal est la pression dans les tuyauteries pouvant occasionner des problèmes de sursaturation gazeuse. Une eau présentant une saturation totale en gaz trop élevée favorise la maladie des bulles de gaz (saturation en azote, maladie de décompression) chez les jeunes poissons. Les poissons ne sont pas capables de survivre avec les vaisseaux distendus après y avoir été exposés », explique le consultant technique mandaté par la CEP¹³⁴. Faute de compétence en biologie des poissons, personne n'a tenu compte de cette donnée.

Cette modification au concept initial a été apportée par W_____AG. Il s'agissait, selon C_____, de s'adapter à l'architecture du bâtiment, qui ne permettait pas l'écoulement gravitaire prévu : « En 2015, nous avons reçu les plans d'architecte, avec les hauteurs, etc. Sur cette base, on a établi les plans d'exécution en reprenant les plans établis par Gallusser. On a réagi auprès de l'architecte, qui nous a dit par où passer avec les conduites. On a regardé toutes les solutions pour arriver en gravitaire, mais ce n'était pas possible. D'où la décision de mettre des pompes¹³⁵. »

D_____ indique n'avoir pris connaissance de la modification opérée par W_____AG qu'à la publication du rapport d'Aqua Transform AG. Il assure que le bâtiment, du point de vue architectural, avait été développé en fonction de la solution de Bruno Gallusser. Et selon lui, « on ne m'a jamais dit que l'installation de W_____AG nécessitait des pompes. On ne nous a jamais demandé de modifier le bâtiment à cause d'un problème gravitaire¹³⁶. »

Selon B_____, il y avait suffisamment de place pour faire comme cela était prévu dans le plan initial. « On n'a pas compris la mise en place de ces pompes. C'était une proposition de W_____AG, mais on n'en n'a jamais discuté¹³⁷. » Ce choix, a-t-il assuré, n'a pas été validé par l'utilisateur, qui « a été mis devant le fait accompli¹³⁸. »

2.1.14 Inauguration et mise en fonction

2.1.14.1 L'inauguration de la pisciculture

En mars 2016, A_____ informe l'architecte que « nous avons prévu d'inaugurer officiellement la pisciculture d'Estavayer-le-Lac le jeudi 30 juin 2016 en fin de matinée¹³⁹. » Un calendrier considéré par trop optimiste : « Nous pensons qu'il ne faut [pas] organiser l'inauguration pour le 30 juin 2016 car cela ne laisse aucune marge par rapport au planning. [...] Nous pensons qu'il est raisonnable de ne pas organiser l'inauguration avant le 29 juillet au plus

¹²⁹ Courriel de M^e R_____, avocat de W_____AG, du 17 février 2021.

¹³⁰ Courriel de W_____AG à Y_____ Sàrl et J_____ du 21 janvier 2016.

¹³¹ Plan de canalisation – sous radier, W_____AG, daté par erreur du 21 janvier 2015.

¹³² Courriel de M^e R_____, avocat de W_____AG, du 17 février 2021.

¹³³ *Evaluation technique et vérification des coûts pour la remise en fonction de la pisciculture cantonale d'Estavayer-le-Lac*, BFH-HAFL, juin 2021, p. 12

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹³⁶ PV d'audition de D_____ du 27 novembre 2020.

¹³⁷ PV d'audition de B_____ du 5 novembre 2020.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Courriel de A_____ à J_____ du 24 mars 2016.

tôt¹⁴⁰. » A _____ répond dans la foulée : « [...] l'agenda de Madame la Conseillère d'Etat est chargée en année présidentielle. De plus, les vacances scolaires débutent quasiment à cette date et le festival de musique d'Estavayer s'installe sur la place devant la pisciculture à la mi-juillet. Donc le choix est plus que restreint¹⁴¹. »

La volonté d'inaugurer les installations en été sera abandonnée puisqu'il faut attendre le mois de juillet 2016 pour que le Conseil d'Etat valide l'offre de W _____ AG « pour des équipements complémentaires », remise le 6 juin 2016 (cf. 2.1.11.4).

Finalement, l'inauguration a lieu le 26 octobre 2016¹⁴². Une semaine plus tôt, le dernier procès-verbal de chantier indique qu'il semble rester encore beaucoup à faire pour l'entreprise W _____ AG¹⁴³ :

- isolation des tuyaux dans local technique
- finir la mise en place et le raccordement des installations à l'intérieur du bâtiment
- mise en fonction des installations à l'intérieur du bâtiment
- pose provisoire des bassins circulaires extérieurs pour l'inauguration
- transmettre à l'architecte le plan des socles nécessaires pour l'évacuation
- isolation du reste des conduites à l'intérieur du bâtiment après inauguration
- pose et raccordement des bassins extérieurs et des vannes électriques après inauguration

Ce procès-verbal souligne encore que « le nettoyage du bâtiment aura lieu le 25 octobre 2016 durant toute la journée. [...] Tout le matériel et les outils des entreprises est à ranger et à débarrasser du bâtiment la veille à la fin de la journée¹⁴⁴. »

L'ancien conseiller d'Etat Pascal Corminboeuf se souvient avoir reçu une invitation à l'inauguration de la pisciculture en septembre 2016, « deux mois à peine avant les élections au Conseil d'Etat¹⁴⁵ ». Il conserve un souvenir « très étrange » de cette journée : « On nous a montré le hangar à bateau, mais pas le reste. [...] On nous a dit que la pisciculture serait bientôt opérationnelle. J'avais trouvé l'ambiance bizarre, mais je ne savais pas encore trop pourquoi¹⁴⁶. »

A la question de savoir pourquoi cette inauguration a eu lieu alors que les travaux n'étaient pas achevés, A _____ répond qu'il s'agissait « d'une décision politique¹⁴⁷ ». L'ancienne magistrate s'en défend : « Je n'étais pas au courant de ce qui n'était pas achevé. Je ne fais pas de réception de travaux en tant que conseillère d'Etat. J'imagine que c'est le SFF qui a dit que c'était terminé. Ou le SBA¹⁴⁸. » Participant à l'audition de M^{me} Garnier, le secrétaire général de la DIAF relève, pour faire un parallèle, que l'inauguration de la ferme-école de Grangeneuve est décidée dans le cadre d'un échéancier, avant la fin des travaux : « Nous avons procédé de la même manière pour la pisciculture¹⁴⁹. »

2.1.14.2 Des incubateurs inadaptés

Le consultant technique de la CEP a été surpris de la taille des incubateurs à œufs de poissons (vases de Zoug), d'une contenance de 30 litres. Dans son rapport, il souligne : « Les incubateurs installés sont atypiques et inadaptés, indépendamment des volumes de stockage d'œufs nécessaires. La hauteur (1 m 80) est trop importante. Pour ce type de système, il faut avoir suffisamment de débit sans avoir trop de pression. Avec une telle hauteur d'eau, il faut une pression considérable pour faire fonctionner les incubateurs et obtenir un brassage correct des œufs. Des problèmes de sursaturation sont inévitables. Il est impossible de sortir les œufs, ce qui est pourtant indispensable pour éliminer les œufs morts, effectuer un contrôle qualité ou effectuer d'autres manipulations. Les volumes sont trop grands en relation

¹⁴⁰ Courriel de J _____ à A _____ du 14 avril 2016.

¹⁴¹ Courriel de A _____ à J _____ du 14 avril 2016.

¹⁴² Communiqué de presse DIAF du 26 octobre 2016.

¹⁴³ PV CH 021 du 19 octobre 2016.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ PV d'audition de Pascal Corminboeuf du 22 octobre 2020.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

¹⁴⁸ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

¹⁴⁹ *Ibid.*

avec la capacité de production : plus de petits volumes facilitent la gestion des œufs. Il faut stocker régulièrement et éviter de mélanger des œufs d'âges trop différents¹⁵⁰. »

Le projet initial de l'ingénieur Gallusser prévoyait l'installation de 20 cylindres d'incubations de 20 litres¹⁵¹. Lors de l'opération de réduction des coûts de l'été 2014, le nombre de cylindres a été divisé par deux (cf. 2.1.10.2). Mais les vases affichaient toujours une contenance de 20 litres. Les vases de 30 litres font leur apparition en mars 2016, lorsque C_____ présente les installations techniques « et leur nouveau concept de fonctionnement selon les divers points abordés lors des dernières séances et les instructions des utilisateurs (garde-faune) » (cf. 2.1.11.2).

Selon C_____, c'est H_____ qui est à l'origine de ce changement : « En mars 2016, avant le début des travaux – les plans avaient été acceptés – H_____ est venu avec des requêtes, des modifications : par exemple passer les cylindres d'incubation de 20 à 30 litres, des bassins de décantation pour les coquilles, ainsi qu'une canalisation pour récupérer les alevins. [...] H_____ a 'checké' tout le matériel et validé tous les éléments¹⁵². »

H_____ se défend pour sa part d'avoir demandé ces incubateurs, qu'il aurait découverts après leur livraison, mais sans bacs de récupération des alevins. C'est alors qu'il serait intervenu : « A_____ a donné l'ordre : c'est à vous de vous débrouiller pour trouver une solution. Je suis mécanicien de précision. On m'a demandé un croquis [...]. En trois jours, j'ai développé une station de récupération des alevins.¹⁵³ » F_____ confirme le propos : « On nous a livré ces vases de Zoug et il n'y avait pas de réceptacle pour les alevins. On a planché ensemble sur une solution [...]. H_____, avec les garde-faune, a fait un croquis de comment on pourrait récupérer ces alevins. [...] Il n'y avait pas de solution établie par les ingénieurs pour cela. On nous a livré un véhicule avec des pièces manquantes : il fallait trouver une solution pour que cela fonctionne¹⁵⁴. »

Ces incubateurs surdimensionnés semblent avoir été choisis – la CEP n'est pas parvenue à déterminer par qui – pour permettre « d'incuber un même volume sur une plus petite surface¹⁵⁵ ». F_____ a indiqué à la CEP que « l'on nous a dit que, les vases étant plus grands, on pourrait optimiser les mètres carrés au sol pour avoir une production supérieure avec le volume disponible. Avec le recul, on constate que ce n'est pas du tout du matériel approprié. Mais on ne pouvait pas dire d'entrée de jeu que ça ne fonctionnerait pas¹⁵⁶. »

2.1.14.3 La mise en service des installations techniques

La mise en service des installations techniques intervient en décembre 2016. Aussitôt, les utilisateurs lancent la production. « Au début, lorsqu'il y avait de faibles quantités d'œufs, avec une faible demande d'eau, cela fonctionnait », relate F_____, qui souligne qu'il était persuadé que lui et ses collègues parviendraient à faire fonctionner la pisciculture¹⁵⁷. Il a rapidement déchanté : « Plus on augmentait en production, plus les problèmes étaient conséquents. Plusieurs matins, [...] de grandes quantités d'œufs avaient débordés alors que l'installation fonctionnait. On s'est rendu compte qu'il y avait une trop grande demande d'eau et qu'il n'y avait plus suffisamment d'eau dans les bacs, car le rétrolavage du filtre coupait l'arrivée d'eau du lac¹⁵⁸. » Il y avait bien le raccordement au réseau communal, « mais comme la conduite était trop petite, il n'y avait pas suffisamment d'eau qui arrivait » (cf. 2.1.12.3).

Jean-Daniel Wicky fait alors son retour : « J'ai été appelé en pompier lorsqu'ils ont constaté que tous les œufs mourraient. C'était à Noël 2016. Il fallait organiser les choses pour pouvoir faire éclore les œufs à Colombier et remettre en marche l'ancienne pisciculture¹⁵⁹. »

¹⁵⁰ *Evaluation technique et vérification des coûts pour la remise en fonction de la pisciculture cantonale d'Estavayer-le-Lac*, BHF-HAFL, juin 2021, p. 17.

¹⁵¹ Detailplan Zylinderbatterie Erbrütung (5x20L), Bruno Gallusser GmbH, 5 janvier 2010.

¹⁵² PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹⁵³ PV d'audition de H_____ du 22 janvier 2021.

¹⁵⁴ PV d'audition de F_____ du 7 janvier 2021.

¹⁵⁵ Communiqué de presse DIAF du 26 octobre 2016.

¹⁵⁶ PV d'audition de F_____ du 7 janvier 2021.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

Le bilan piscicole de cette première saison est très mauvais. Selon le quotidien *La Liberté*, qui révèle en juin 2017 les dysfonctionnements de la pisciculture, les pertes oscillent entre 41 et plus de 85% selon les espèces : « Les chiffres sont explicites : lors de la première production d’alevins, seuls 92 litres d’œufs de palée ont pu être portés à maturation sur les 620 mis en incubation. Tous les autres sont morts. Quant aux œufs de bondelle de la deuxième production, ils n’ont dû leur salut qu’à un transfert d’urgence à l’ancienne pisciculture staviacoise, remise en fonction pour le coup. Les résultats sont tout aussi inquiétants pour les productions de truites et de brochets, dont moins d’un cinquième est arrivé en fin d’incubation. Et cela grâce au système D : des installations de l’ancienne pisciculture ont été transférées dans la nouvelle¹⁶⁰ ».

La pisciculture a été mise en service précipitamment, regrette C_____, selon lequel une énorme pression pesait sur les utilisateurs, qui s’étaient engagés à produire pour la saison 2016-2017 : « Ils ont foncé tête baissée, sans respecter la phase de test. Qui a donné l’ordre de faire des poissons, je ne le sais pas. On s’est retrouvé devant le fait accompli. Avec le recul, cette manière de faire n’était pas digne. Cet ouvrage n’a pas été réceptionné¹⁶¹. » De fait, lorsque la production est lancée, la pisciculture n’est pas terminée : « Des ouvriers étaient encore sur le chantier », relate F_____¹⁶².

D_____ croyait que la première saison serait consacrée aux tests. Au moins pendant un ou deux mois, « ce qui nous laissait le temps de finir le bâtiment¹⁶³ ». Mais il n’en aura pas l’occasion : « J’ai été surpris de voir à quelle vitesse ils ont dit que rien ne fonctionnait. [...] Très vite, c’est parti dans le monde politique et c’est devenu un problème. L’architecte cantonal m’a dit de tout stopper¹⁶⁴. »

H_____ considère pour sa part que cette première année de production faisait figure de phase de test : « Pour savoir si cela marche, il faut faire fonctionner [la pisciculture] avec des œufs¹⁶⁵ ! »

A_____ pense quant à lui que « la pisciculture fonctionnait, mais la mise en route n’a pas été faite dans les règles de l’art¹⁶⁶ ». Il en veut pour preuve cet incident technique rapporté à la CEP : « Le tableau de contrôle annonce une alarme. Le garde-faune va devant le tableau et se demande ce qu’il se passe. On avait 600 litres d’œufs dans les vases. Il croit corriger le problème et revient le lendemain pour constater que 540 litres d’œufs sont en train de mourir¹⁶⁷. » L’automate d’alarme était éteint : « Le problème venait d’un court-circuit [...] provoqué par un câble abîmé », explique la société en charge de la gestion des alarmes¹⁶⁸. « Ils se sont rendu compte que lorsque les bassins se remplissaient et se vidaient, le métal travaillait et avait fini par sectionner le câble », relève A_____, qui pointe un grave défaut de conception ou de réalisation¹⁶⁹. Il considère par ailleurs que si le garde-faune avait pris les mesures nécessaires, la réparation aurait pu être effectuée le soir-même. Et le pire être évité : « Je ne suis pas un spécialiste, mais je constate qu’il y avait 600 litres d’œufs et qu’il y a eu une panne. Sans cet incident, on aurait sorti 600 litres d’alevins en bonne et due forme¹⁷⁰ ».

Il n’en demeure pas moins que le bilan, au sortir de cette première saison d’exploitation, est des plus mauvais : des millions d’œufs ont été perdus et l’installation ne fonctionne pas.

¹⁶⁰ *La Liberté* du 30 juin 2017.

¹⁶¹ PV d’audition de C_____ du 27 novembre 2020.

¹⁶² PV d’audition de F_____ du 7 janvier 2021.

¹⁶³ PV d’audition de D_____ du 27 novembre 2020.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ PV d’audition de H_____ du 22 janvier 2021.

¹⁶⁶ PV d’audition de A_____ du 22 octobre 2020.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Courriel de X_____ (XY_____ SA) à K_____ (W_____ AG) du 2 mars 2017.

¹⁶⁹ PV d’audition de A_____ du 22 octobre 2020.

¹⁷⁰ *Ibid.*

2.1.15 Défauts, enquêtes et abandon de la pisciculture

2.1.15.1 Des défauts majeurs

Les utilisateurs ont cessé d'exploiter la pisciculture le 2 mars 2017.

Le 21 mars 2017, A_____, J_____ et K_____ se retrouvent à la pisciculture pour la réception des travaux effectués par W_____ AG. Le procès-verbal indique que des « défauts majeurs » sont relevés et liste toute une série de problèmes, du « non-fonctionnement de la pompe à chaleur avec l'eau du lac lors de niveau bas et de température basse » à l'insuffisance de la filtration de l'eau, en passant par l'air se trouvant dans les conduites « certainement suite au rétrolavage »¹⁷¹.

« Il n'y a même pas eu de phase de test de remise et de réglages pour lever les défauts ! On est mis devant le fait accompli : dysfonctionnements, etc. On a refusé de signer », rapporte C_____, qui n'a pas assisté personnellement à cette séance.

Le 4 avril 2017, le chef du SFN demande à l'architecte cantonal la tenue d'une séance consacrée à la pisciculture : « En effet, un état de la situation s'impose car des problèmes importants subsistent [...] et des factures sont toujours en suspens au SFF. [...] Dès lors, je demande que tous les travaux soient stoppés jusqu'à notre rencontre, à moins que ceux-ci ne s'avèrent urgents pour la sécurité du personnel¹⁷². » Cette réunion sera finalement organisée le 7 juin 2017. C'est ce jour-là que sera arrêtée la décision de confier au bureau d'ingénieur Aqua Transform AG une expertise technique des installations.

Le 11 avril 2017, B_____ prie J_____ de stopper les travaux, à l'exception de ceux indispensables à la sécurité des personnes¹⁷³.

Ce même 11 avril 2017, K_____ détaille dans un courriel les raisons qui conduisent W_____ AG à refuser le procès-verbal de réception de l'ouvrage¹⁷⁴. Selon lui, « les installations en place ont été planifiées ensemble et par la suite validées par vos soins ainsi que par les utilisateurs (garde-faune) ». Par ailleurs, « les équipements en place correspondent à ceux qui avaient été décrits dans la soumission, respectivement repris dans l'offre de base ». Il souligne encore que W_____ AG ne peut être tenue responsable pour le niveau historiquement bas du lac et de sa température, lesquels ont provoqué un arrêt de la pompe à chaleur et de l'alimentation en eau piscicole : « En effet, le recouvrement minimal de la crépine sur les plans de l'architecte nous indiquait 428.25 m, ce qui aurait été tout à fait correct selon le concept d'aspiration prévu à la base du projet que nous avons ensuite repris et mis en œuvre (nous tenons à préciser qu'à notre connaissance, jamais il n'a été prévu de prendre l'eau ailleurs que de la pomper dans le hangar à bateau de la pisciculture). »

W_____ AG exige par ailleurs que l'ensemble des modifications demandées par le maître d'œuvre soient consignées dans « un document écrit formel avec croquis et signature lequel sera ensuite analysé et fera l'objet d'une offre complémentaire si le défaut ou plutôt l'amélioration ne nous incombe pas¹⁷⁵ ». Enfin, W_____ AG estime que « l'installation dans son ensemble devra faire l'objet d'un test intégral avec les utilisateurs après les travaux complémentaires qui ne sont pas encore exécutés, de ce test découlera un protocole qui devra être signé par l'ensemble des parties responsables et concernées¹⁷⁶ ».

2.1.15.2 L'expertise technique – le rapport Aqua Transform AG

Mandatée par le Conseil d'Etat, la société Aqua Transform AG rend son rapport¹⁷⁷ à la fin juillet 2017. Celui-ci compare l'installation livrée avec le projet initial de l'ingénieur Gallusser, liste les différents problèmes et esquisse des solutions pour les résoudre. Il conclut que les prescriptions du projet Gallusser ont été presque intégralement ignorées : « Die

¹⁷¹ PV de réception de l'ouvrage du 21 mars 2017.

¹⁷² Courriel du 4 avril 2017.

¹⁷³ Courriel de B_____ à J_____ du 11 avril 2017.

¹⁷⁴ Courriel de K_____ à J_____ et D_____ du 11 avril 2017.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung*, Aqua Transform AG, 28 juillet 2017.

Bauprojekt Vorgaben im Besonderen das vor dimensionierte Prinzipschema, Details Anschlüsse Nennweiten von Ing. Herr Bruno Gallusser mit detaillierten Angaben wie es in etlichen neuen oder sanierten Fischzuchtanlagen in Europa erfolgreich läuft wurde fast gänzlich ignoriert¹⁷⁸.» L'auteur recommande un démantèlement complet des installations, suivi d'une reconstruction : « Ein kompletter Rückbau der Bauteile und ein Neuaufbau wäre der korrektere Weg um optimales Fischzuchtwasser zu erhalten¹⁷⁹. »

Le rapport Aqua Transform pointe encore des défauts de construction, qui ne sont cependant pas à l'origine du non-fonctionnement de la pisciculture.

Dans sa détermination sur le rapport, W_____AG revient sur les éléments qui lui sont reprochés. A savoir, notamment :

> **Prélèvement de l'eau dans le hangar à bateau**

La société rappelle que le projet initial de l'ingénieur Gallusser prévoyait que l'eau destinée à la production piscicole serait prélevée du réseau de la commune d'Estavayer-le-Lac. L'eau prélevée dans le hangar à bateau ne devait servir, au début, qu'à l'alimentation de la pompe à chaleur. Le maître d'ouvrage aurait décidé par la suite d'utiliser l'eau du lac pour la production : « Der Bauherr hat nachträglich entschieden, dass das Prozesswasser vom Seewasser zu erfolgen hat¹⁸⁰. »

> **Installation de la pompe à chaleur**

W_____AG indique que si, dans le projet initial, une unité de production de froid était prévue, le maître d'ouvrage a modifié le concept piscicole après avoir estimé qu'il n'était pas nécessaire de refroidir l'eau à 1°C. C'est alors que W_____AG a proposé de remplacer l'unité de production de froid par une pompe à chaleur, qui a été commandée par le maître d'ouvrage : « Die offerierte Wärmepumpe wurde anschliessend vom Bauherrn bei uns bestellt¹⁸¹. »

> **Système de pompes plutôt qu'écoulement gravitaire**

W_____AG reconnaît que le concept de base ne prévoyait pas de pompes. Mais l'entreprise n'aurait pas eu le choix, l'architecture et les escaliers du local technique empêchant l'écoulement gravitaire prévu : « Diese Pumpen wurden von uns eingebaut, da die Architektur und die Treppe im Technikraum eine 'ideale' Leitungsführung verhinderten¹⁸². »

W_____AG considère par ailleurs que le rapport Aqua Transform n'est pas une expertise, car il ne prend en compte ni les commandes, ni les modifications imposées par le maître d'ouvrage et les utilisateurs : « Dieser Bericht berücksichtigt weder die Bestellungen-, noch die Prozessänderungen, welcher der Bauherr/Betreiber uns vorgegeben hat¹⁸³. »

En conclusion, W_____AG souligne qu'elle entend faire tout son possible pour que la pisciculture puisse être utilisée à l'avenir. « Wir sind interessiert eine gemeinsame Lösung zu finden, welche alle Parteien zufrieden stellt¹⁸⁴. »

Le bureau Y_____Sàrl s'est également positionné sur le rapport Aqua Transform. D_____ relève en premier lieu qu'il en ressort « clairement [...] que la grande majorité des problèmes constatés sont liés aux installations techniques qui étaient en dehors de notre mandat¹⁸⁵ ». En ce qui concerne les points relevant de l'architecture, « nous rappelons avoir respecté le cahier des charges initial et que par deux fois, le maître de l'ouvrage a signé des plans [...]. Le constat fait par l'utilisateur relève plus d'un manque au niveau de la définition du cahier des charges que dans la conception architecturale¹⁸⁶. » Le bureau Y_____Sàrl estime ne devoir assumer aucune responsabilité : « Nous considérons

¹⁷⁸ Bericht Fischzucht Wasseraufbereitung, Aqua Transform AG, 28 juillet 2017.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Stellungnahme zum Bericht der Aqua Transform AG, W_____AG, 29 septembre 2017.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Courrier de D_____ au Service des bâtiments du 4 octobre 2017.

¹⁸⁶ Ibid.

avoir répondu entièrement aux prescriptions du mandat qui nous a été confié, soit de construire un bâtiment architecturalement soigné, tout en respectant la loi sur les marchés publics, les contraintes administratives et rigueurs particulières sur les appels d'offres qui ont permis de respecter le budget que le maître de l'ouvrage s'était fixé¹⁸⁷. » D_____ indique encore être disposé, « sans aucune reconnaissance de responsabilité et à bien plaisir », à accompagner le SBA dans la résolution des problèmes relevés dans le rapport d'Aqua Transform AG.

2.1.15.3 L'enquête administrative – le rapport Eller & Associés SA

En décembre 2017, une enquête administrative portant sur la gestion de la procédure de planification et de construction des installations a été diligentée par la DIAF et la DAEC. Le cabinet Eller & Associés SA a rendu son rapport en mars 2018.

Si l'auditeur ne trouve pas grand-chose à redire à Y_____ Sàrl, qui n'aurait fait que coordonner les travaux, il est beaucoup plus sévère avec W_____ AG, qui « a agi comme une entreprise totale, concevant et réalisant l'ensemble¹⁸⁸ ». Selon lui, l'entreprise « a agi strictement en interne et donc sans grand contrôle externe, ni le SBA ni le SFF ne pouvant contrôler efficacement ces travaux d'installations de nature technique¹⁸⁹. » Pour l'auditeur, le déficit de contrôle est flagrant.

Le rapport relève que les importantes modifications apportées par W_____ AG au concept initial pour tenir compte de nouveaux besoins des utilisateurs ne sont pas un problème « tant que l'installation ainsi revue répond aux besoins nouveaux et anciens. Le problème est que justement ces besoins ne sont plus satisfaits et que l'installation ne fonctionne pas¹⁹⁰. »

Selon son avocat, W_____ AG « n'a jamais eu l'occasion de se déterminer sur l'enquête administrative et elle ne l'a jamais fait de manière spontanée. En effet, les noms des parties impliquées étaient caviardés dans le rapport qu'elle a reçu dans le cadre de cette enquête, ce qui rendait difficile la lecture et la bonne compréhension du document et rendait trop aléatoire toute détermination¹⁹¹. »

2.1.15.4 Remise en fonction envisagée

En octobre 2018, la DAEC a sollicité l'avis de la Commission des finances et de gestion (CFG) sur l'engagement de travaux que le Conseil d'Etat souhaite entreprendre à la pisciculture d'Estavayer-le-Lac afin de permettre le redémarrage de son exploitation. A ce moment-là, la DAEC ne sait pas encore si les travaux engendreront des coûts supplémentaires pour l'Etat ou s'ils seront couverts par la garantie. L'idée est de mandater Aqua Transform AG pour accompagner la remise en état de la pisciculture.

La CFG relève les lacunes de l'administration dans la surveillance de ce chantier et demande ce qui est prévu pour améliorer les choses. Le Directeur AEC reconnaît qu'il y a, en partie, des responsabilités internes. Mais que, selon les résultats de l'enquête, il n'y a pas lieu de prendre des mesures à l'égard d'une personne précise. Il signale encore que l'Etat va essayer de récupérer une partie des montants auprès des entreprises.

Ce jour-là, la CFG se déclare favorable à ce que l'Etat entreprenne des travaux en vue du redémarrage de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac.

Début 2019, le quotidien *24 Heures* publie un article qui, citant l'inspecteur de la pêche, annonce que l'objectif du canton est de remettre en service les installations pour la saison 2019/2020¹⁹².

Comme convenu, le Conseil d'Etat a confié à la société Aqua Transform AG la mission de chiffrer les coûts de la remise en état. Le verdict tombe au printemps 2019 : « Selon l'enquête technique, l'adaptation de l'installation selon

¹⁸⁷ Courriel de D_____ au Service des bâtiments du 4 octobre 2017.

¹⁸⁸ Enquête administrative, Eller & Associés, version modifiée du 17 mars 2018.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Courriel de M^e R_____, avocat de W_____ AG, du 24 mars 2021.

¹⁹² *24 heures* du 12 janvier 2019.

le projet initial nécessiterait un investissement d'environ 657 000 francs. Il faut rajouter à ce montant 258 000 francs en lien avec l'appareillage et le mobilier, soit un total de 915 000 francs. Pour optimiser la production et la rendre compatible avec les besoins actuels, des frais supplémentaires à hauteur de 611 000 francs sont nécessaires, ce qui amène au chiffre total de 1 526 000 francs¹⁹³. »

2.1.15.5 L'offre du canton de Neuchâtel et l'abandon de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac

Le 7 mai 2019, le gouvernement neuchâtelois adresse à son homologue fribourgeois un courrier lui proposant une collaboration et la création d'une pisciculture intercantonale (Fribourg, Neuchâtel et Vaud) à Colombier. Quelques mois plus tard, le 23 octobre 2019, le Conseil d'Etat neuchâtelois a transmis sa proposition chiffrée, qui mentionne « un budget de fonctionnement annuel total de l'ordre de 140 000 francs pour les trois cantons, charges en personnel comprises, et des investissements à réaliser de l'ordre de 145 000 francs au total sur les trois premières années. Cet investissement permettra de répondre au besoin quantitatif d'alevins¹⁹⁴ ».

Le 10 décembre 2019, le Conseil d'Etat accepte l'offre neuchâteloise et décide d'abandonner la production à la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. Ce partenariat est considéré comme financièrement plus avantageux pour le canton de Fribourg : outre le montant de 1,526 million de francs à la remise en fonction de la pisciculture, le gouvernement souligne que les frais d'exploitation de la pisciculture cantonale se monteraient à 180 000 francs, l'approvisionnement en eau représentant la moitié de cette somme. « Les coûts annuels d'une pisciculture intercantonale à Colombier sont estimés à 63 000 francs jusqu'en 2022, puis à 47 000 francs par la suite », relève le Conseil d'Etat, précisant que ces montants comprennent les coûts de fonctionnement ainsi que l'investissement de 145 000 francs sur les trois premières années¹⁹⁵.

2.1.16 Commission d'enquête parlementaire et motion populaire

Le 20 janvier 2020, les députés Nadia Savary-Moser et Eric Collomb ont déposé une requête demandant l'institution d'une CEP « pour faire la lumière sur la débâcle de la pisciculture et pour la remettre en fonction¹⁹⁶ ». Le 6 février 2020, contre l'avis du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté, par 71 voix contre 25 et 7 abstentions, la requête des députés Savary-Moser et Collomb¹⁹⁷. Le parlement a ensuite adopté, le 28 mai 2020 par 98 voix contre 1 et 3 abstentions, le décret instituant la commission d'enquête¹⁹⁸. Ce même jour, il a procédé à l'élection des membres de la CEP.

Le 19 février 2020, MM. Dominic Catillaz et Romain Lambert ont déposé au Secrétariat du Grand Conseil des listes contenant 2378 signatures valables à l'appui de la motion populaire « Réouverture de la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac »¹⁹⁹. Ces citoyens demandent une modification de la loi cantonale sur la pêche « dans le sens que l'Etat de Fribourg exploite lui-même les installations de pisciculture nécessaires au repeuplement des eaux ».

¹⁹³ Réponse du CE à la question Zadory/Chardonnens 2019-CE-205 du 16 décembre 2019.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Communiqué de presse du Conseil d'Etat du 17 décembre 2019.

¹⁹⁶ Requête 2020-GC-10 CEP Pisciculture d'Estavayer-le-Lac, Nadia Savary-Moser/Eric Collomb.

¹⁹⁷ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil* de février 2020, pages 79ss.

¹⁹⁸ *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil* de mai 2020, pages 497ss.

¹⁹⁹ Motion populaire 2020-GC-28 « Réouverture de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac », Dominic Catillaz/Romain Lambert.

2.2 Apprécier les choix opérés / déterminer les erreurs ou manquements commis et leur-s auteur-s (art. 2 al. 1 let. b et c)

2.2.1 L'absence de structure de projet

La constitution d'une commission de bâtisse n'a pas été jugée utile pour ce projet de peu d'envergure. La CEP relève à ce propos que le Règlement concernant les commissions de bâtisse de l'Etat dispose que « en principe, la constitution de la commission est obligatoire pour les projets dont le devis dépasse 1 million de francs ». Le Conseil d'Etat a-t-il considéré que, l'objet étant financé pour moitié, cet organe était superflu ?

Maurice Ropraz, Directeur AEC à l'époque, estime que, au vu des montants en jeu, une commission de bâtisse n'était pas nécessaire : « La pisciculture, c'était un petit projet, qui pouvait être piloté par les services. Quand j'arrive à la DAEC, c'est un projet qui roule depuis trois ans. Le Directeur ne peut pas être derrière tous les dossiers²⁰⁰. » Il considère en outre que « ici, on a affaire à un problème technique. Je ne suis pas sûr que cela aurait été différent s'il y avait eu une commission de bâtisse. Si un mauvais choix technique est fait, l'installation ne fonctionne pas²⁰¹. »

L'AVIS DE LA CEP

La Commission partage l'avis du Conseil d'Etat selon lequel une commission de bâtisse n'était pas forcément nécessaire. Le SFF et le SBat auraient dû être à même de diriger cette opération. Force est de constater qu'ils ont échoué. Un échec dû à une organisation désordonnée du projet. L'absence d'une structure de projet a par ailleurs conduit à une certaine confusion des responsabilités entre les différents acteurs. Sans aller jusqu'à la constitution systématique d'une commission de bâtisse, la CEP demande que, pour les projets de moindre importance, un organigramme et une hiérarchie des responsabilités soient établis.

2.2.2 Le refus d'une demande d'un crédit complémentaire

Au retour des soumissions, il manque 500 000 francs pour réaliser le projet tel que prévu. Se refusant à demander un crédit complémentaire, le SBat et le SFF choisissent de raboter le budget des installations techniques, sans en référer à un ingénieur spécialisé. Ce fut un mauvais calcul puisque deux crédits complémentaires devront tout de même être sollicités : le premier (280 000 francs) pour démarrer le chantier, le second (149 000 francs) pour compléter les équipements piscicoles.

L'AVIS DE LA CEP

Une demande de crédit complémentaire aurait dû être formulée par le SFF et le SBat dès le retour des soumissions. La pression engendrée par l'insuffisance de couverture financière a pesé sur le projet sur toute sa durée et probablement conduit les différents acteurs à arrêter des choix néfastes.

2.2.3 La mise à l'écart de Jean-Daniel Wicky

En 2013, la conseillère d'Etat Marie Garnier place A_____ à la tête du nouveau secteur faune, biodiversité, chasse et pêche. Doté de compétences managériales, il n'a guère de connaissances du domaine piscicole. Pressenti dans un premier temps pour prendre les commandes du nouveau secteur fusionné, Jean-Daniel Wicky – biologiste et docteur en sciences naturelles –, qui a participé à l'élaboration du projet de la nouvelle pisciculture, est progressivement écarté. Il est pourtant le seul à disposer de connaissances étendues en biologie des poissons. Cette expertise fera indubitablement défaut. Il entretient certes de mauvaises relations avec le nouveau chef de secteur, mais sa mise à l'écart est une erreur lourde de conséquences.

La plupart des personnes auditionnées par la CEP estiment qu'avec Jean-Daniel Wicky à la tête du projet, celui-ci n'aurait pas tourné en débâcle. « Il a toujours su s'entourer de personnes compétentes pour prendre des décisions importantes. S'il n'était pas sûr de lui, il se référait toujours à des spécialistes. S'il avait un doute, il se renseignait »,

²⁰⁰ PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

²⁰¹ *Ibid.*

rapporte F _____²⁰². G _____ renchérit : « Il avait environ trente ans d'expérience, il savait ce qu'était un poisson. Il n'était pas logique que A _____ mène le projet²⁰³. » L'intéressé pense quant à lui que s'il était resté en place, la pisciculture fonctionnerait : « Nous aurions mis en œuvre ce qui était planifié²⁰⁴. » Il dit avoir été dessaisi du dossier après l'arrivée du nouveau chef de secteur : « Ce n'était pas une phase facile pour moi. A _____ venait de tout autre chose : il n'était pas biologiste, il n'avait pas les connaissances nécessaires pour ce poste. Il ne connaissait rien aux poissons. [...] A _____ venant du domaine des finances, c'est peut-être pour cela qu'on lui a transmis le dossier²⁰⁵. »

A _____ déclare pour sa part avoir pris la direction des opérations « sur instruction de M^{me} Garnier²⁰⁶ », qui subissait de fortes pressions des milieux piscicoles pour que les lacs soient alevinés. Il réfute avoir écarté Jean-Daniel Wicky : « Je l'ai invité à plusieurs séances, il n'est pas venu. J'ai cessé de vouloir l'inclure dans le projet²⁰⁷. » Cette assertion est fermement contestée par Jean-Daniel Wicky, qui affirme de son côté avoir été mis à l'écart. L'entreprise W _____ AG n'a en tout cas jamais eu affaire à M. Wicky, assure C _____ : « J'ai traité avec B _____, A _____ et F _____²⁰⁸. »

Marie Garnier affirme quant à elle n'avoir jamais demandé le transfert du dossier de la pisciculture à A _____ : « Si j'avais été informée que M. Wicky voulait absolument garder ce dossier, je serais intervenue. D'autant plus que A _____ était très chargé. Mais la répartition des tâches, ce n'est pas mon business : c'est au service de s'organiser²⁰⁹. » Le secrétaire général de la DIAF – qui accompagnait Marie Garnier lors de son audition – indique que la Direction n'est pas intervenue dans l'organisation du travail et que « selon nous, il n'était pas question que A _____ reprenne ce dossier et mette M. Wicky de côté²¹⁰ ». Pour lui, la Direction est partie de l'idée que A _____ s'associerait les compétences de Jean-Daniel Wicky et des garde-faune. Marie Garnier ajoute qu'elle pensait que Jean-Daniel Wicky suivait encore le projet : « En toute bonne foi, je l'ai cru puisqu'il venait à la commission intercantonale avec des informations et des demandes²¹¹. » Elle dit encore n'avoir jamais entendu Jean-Daniel Wicky se plaindre de la manière dont A _____ conduisait le dossier de la pisciculture, ni questionner ses compétences.

L'AVIS DE LA CEP

Se priver des compétences scientifiques de Jean-Daniel Wicky est une importante erreur d'appréciation. En tant que son supérieur hiérarchique, A _____ aurait dû, pour défendre les intérêts du canton, faire abstraction de son inimitié envers lui et l'inclure au projet. Marie Garnier, pour sa part, n'a pas montré la curiosité que l'on est en droit d'attendre d'une conseillère d'Etat sur l'évolution du dossier et les personnes qui le conduisent.

2.2.4 L'absence d'un ingénieur spécialisé

Très tôt dans le projet, Bruno Gallusser, l'ingénieur spécialisé qui a imaginé le concept piscicole, malade, fait part de son intention de prendre sa retraite. Déjà difficilement joignable, il disparaît presque totalement après l'audition de W _____ AG, pressentie pour l'adjudication du marché des installations techniques. Bruno Gallusser ne sera jamais remplacé, le maître d'ouvrage confiant finalement la responsabilité technique à W _____ AG.

Pour suppléer Bruno Gallusser, une solution avait pourtant été évoquée : un procès-verbal de 2011 relève que Jean-Daniel Wicky est chargé d'établir un contact avec le responsable des piscicultures cantonales bernoises « pour un conseil technique neutre sur les installations projetées par Gallusser²¹² ». Jean-Daniel Wicky complète : « Dès qu'on a eu connaissances des problèmes de santé de M. Gallusser, on lui a dit de faire le projet de détail. Ensuite, j'ai contacté [le responsable des piscicultures cantonales bernoises], biologiste, qui avait une formation de pisciculteur. Je lui avais

²⁰² PV d'audition de F _____ du 7 janvier 2021.

²⁰³ PV d'audition de G _____ du 8 octobre 2020.

²⁰⁴ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ PV d'audition de C _____ du 27 novembre 2020.

²⁰⁹ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ *Ibid.*

²¹² PV MO 07 du 30 mai 2011.

demandé si on pouvait recourir à son expertise technique. Son supérieur était d'accord pour un certain nombre d'heures gratuites, et pour un mandat pour le reste. Quand j'ai été dessaisi du dossier, j'ai transmis l'information à A_____. Je crois qu'il [*le responsable des piscicultures cantonales bernoises*] n'a jamais été consulté²¹³. »

B_____, pour sa part, indique qu'aucun autre spécialiste piscicole que M. Gallusser n'a été présenté au SBat. Quant à D_____, il assure avoir sollicité auprès du SBat le remplacement de Bruno Gallusser : « Mais la réponse a été négative, pour économiser 28 000 francs²¹⁴. » Ce montant apparaît dans le devis général révisé du 16 janvier 2015, sous la rubrique « honoraires mis à jour » :

> ingénieur CVS	– 28 000.00
-----------------	-------------

Dans son offre d'honoraires d'architecte du 16 janvier 2015, Y_____ Sàrl indique que « compte tenu du fait que les variantes et simplifications des installations techniques proposées par l'entreprise présumée adjudicatrice ont été faites sans la participation et le contrôle de l'ingénieur CVCR, Y_____ Sàrl se décharge de toute responsabilité liée au chiffrage des installations techniques et de leurs modifications apportées depuis le dossier initial, ainsi que de leur gestion financière ».

La CEP s'est beaucoup questionnée sur cette clause, tout à fait exceptionnelle dans un contrat de ce type. N'a-t-elle pas interpellé les services ? Selon l'architecte cantonal en fonction alors – qui reconnaît le caractère exceptionnel d'une telle clause – cet ajout est « sans doute lié à la confusion des responsabilités entre les services. On comprend, après coup, que si l'architecte pressent [*des*] problèmes et qu'il n'a pas les coudées franches pour intervenir, alors il se protège²¹⁵. » Reste qu'aucun signal d'alarme n'est alors tiré : « J'avais confiance dans le bureau Y_____ Sàrl et dans les capacités de mes collaborateurs, qui sont des gens compétents. Mais ce dossier était mené à quatre mains, entre la DAEC et la DIAF, avec une zone grise où l'on ne sait plus qui fait quoi. On avait de la peine à comprendre qui menait la barque²¹⁶. » L'origine de cette clause, selon lui, résulte de ce qui a été mis en place depuis des années et qui faisait que l'on ne savait plus très bien qui pilotait le dossier. Cette clause a été acceptée par le Conseil d'Etat, qui a adjugé le mandat au bureau d'architecte le 9 février 2015.

C_____ assure quant à lui que « jamais personne n'a évoqué la question [*d'être épaulé par un spécialiste en installations piscicoles*], nous non plus. On avait un cahier des charges avec des fabricants prédéfinis. On discutait avec eux et on s'est appuyé sur eux²¹⁷. »

Marie Garnier estime quant à elle que faire appel à des spécialistes est inhérent à l'organisation d'un projet. « Mais ce n'est pas à moi à dire au SBat qu'il doit s'adjoindre des spécialistes. C'est à l'architecte d'organiser les spécialistes, sinon cela ne sert à rien de prendre un architecte²¹⁸. » Selon elle, l'ingénieur spécialisé a bel et bien fait défaut, « cela dit, je ne suis pas sûre que ce fût lié à A_____. D'autres personnes au SBat ou au SFF, tout comme l'architecte, auraient pu s'inquiéter de s'adjoindre un expert²¹⁹. » Pour l'architecte cantonal de l'époque, la question du remplacement de l'ingénieur spécialisé ne s'est jamais posé « dans la mesure où A_____, qui avait la tâche et la responsabilité des installations techniques et des équipements d'exploitation, n'en a pas fait part. Si le SBat était intervenu, cela aurait été ressenti comme de l'ingérence par M^{me} Garnier²²⁰. »

Maurice Ropraz, pour sa part, considère que le SBat n'intervient qu'en appui du SFF, maître d'ouvrage et responsable des installations techniques. Selon lui, « l'architecte mandaté, voire les entreprises, avaient peut-être un devoir d'information au maître d'ouvrage s'ils estimaient ne pas avoir les compétences suffisantes pour assumer la responsabilité des installations techniques²²¹ ». Lui n'a personnellement été informé de rien, indique-t-il. Ainsi, rajoute-

²¹³ PV d'audition de Jean-Daniel Wicky du 4 décembre 2020.

²¹⁴ PV d'audition de D_____ du 27 novembre 2020.

²¹⁵ PV d'audition de E_____ du 17 août 2021.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

²¹⁸ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ PV d'audition de E_____ du 17 août 2021.

²²¹ PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

t-il, il ne sait pas s'il aurait été nécessaire d'être accompagné par un spécialiste en installations piscicoles : « J'ai une connaissance insuffisante pour le dire²²². »

L'AVIS DE LA CEP

Le non-remplacement de l'ingénieur spécialisé est une erreur grave et lourde de conséquences. Cette décision est aussi incompréhensible que néfaste au projet. Si elle est guidée par un souci d'économies, il s'agit d'argent pour le moins mal économisé. Cette erreur est imputable tant au SBat et au SFF – qui ont confié la responsabilité technique de l'ouvrage à une entreprise sans compétence dans le domaine des installations techniques piscicoles – qu'à W_____AG, qui a surestimé ses capacités, et à Y_____Sàrl qui, mandaté pour la direction et la coordination des travaux, aurait tout particulièrement dû insister pour disposer de l'appui d'un spécialiste plutôt que se décharger de toute responsabilité liée aux modifications apportées aux installations techniques.

La Commission déplore enfin le fait que le Conseil d'Etat ait validé, visiblement sur proposition du SBat et sans s'interroger sur son bien-fondé, la clause de non-responsabilité apparaissant dans l'offre d'honoraires d'architecte de Y_____Sàrl du 16 janvier 2015. Elle considère qu'il s'agit d'une grave erreur de sa part.

2.2.5 La suppression de l'unité de production de froid au profit d'une pompe à chaleur

Dans le projet initial, une unité de production de froid réfrigère à 1°C l'eau du réseau communal pour les besoins de la production piscicole. La chaleur récupérée par la machine frigorifique est ensuite utilisée pour chauffer les locaux et l'eau chaude sanitaire. L'eau à 1°C n'étant finalement plus jugée indispensable à la production piscicole, l'unité de production de froid est supprimée au profit d'une pompe à chaleur raccordée au lac. Cette proposition émane de W_____AG, selon C_____ : « Vu qu'elle [la machine de froid] a été supprimée, il fallait trouver une autre source de chaleur²²³. »

L'AVIS DE LA CEP

Cette modification va précipiter l'échec de la réalisation. La Commission déplore n'avoir retrouvé aucune trace écrite du processus de réflexion ayant conduit à cette décision. Seul un courriel adressé par C_____ à B_____ et D_____ ²²⁴ annonce que, « pour donner suite à notre entretien et votre demande », l'unité de production de froid est supprimée au profit d'une pompe à chaleur. Pour la Commission, il est incompréhensible que cette décision – qui déroge au concept de base – ne soit pas documentée. Il est tout autant incompréhensible que cette décision ne soit formellement validée par personne. Il s'agit-là, étant donné que chaque service se renvoie la responsabilité de la conduite du projet, d'un manquement imputable tant au SBat qu'au SFF.

2.2.6 L'alimentation en eau de la pisciculture

Dans le concept de base, les installations de production sont alimentées en eau du réseau. Comment l'eau du lac, destinée au départ à la seule pompe à chaleur, s'est-elle retrouvée dans le circuit piscicole ? Selon A_____, l'initiative est venue de l'entreprise adjudicatrice, après la visite de la pisciculture de Colombier : « Pour la prise d'eau, W_____AG propose de faire comme à Neuchâtel, avec un filtre à charbon²²⁵. » Dans sa détermination sur le rapport technique d'Aqua Transform AG, W_____AG assure pourtant qu'il s'agit d'une décision du maître d'ouvrage, rappelant que le projet initial prévoyait l'utilisation de l'eau du réseau. Pourtant, dans un courriel d'avril 2017 exposant les raisons pour lesquelles l'entreprise a refusé de signer le PV de réception de l'ouvrage, un collaborateur de l'entreprise tient à préciser que, « à notre connaissance », il n'a jamais été prévu de prélever l'eau ailleurs que dans le hangar à bateau.

F_____ indique de son côté : « Pour l'approvisionnement en eau [dans le hangar à bateau], on avait fait part de nos craintes que ça ne marche pas. Mais des techniciens nous ont dit : 'On a des filtres, de la technique, l'eau qui sortira

²²² PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

²²³ PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

²²⁴ Courriel de C_____ à B_____ et D_____ du 10 novembre 2014.

²²⁵ PV d'audition de A_____ du 22 octobre 2020.

des filtres n'aura aucun problème !' Ces gens étaient sûrs d'eux, de leurs nouvelles techniques de filtration. Ils ne voyaient pas pourquoi aller chercher l'eau de la commune. » Lorsqu'on lui demande de préciser de quelles gens il parle, il indique : « Un ingénieur de W_____AG qui a proposé des produits et quelqu'un de notre service qui a validé le concept. C_____ et A_____, ou son supérieur. »

L'AVIS DE LA CEP

Là encore, la Commission n'a retrouvé aucune trace écrite du processus de réflexion ayant amené à utiliser l'eau prélevée dans le hangar à bateau pour la production piscicole. Et là encore, elle ne peut que déplorer que cette décision – qui dénature complètement le concept de base – ne soit ni documentée, ni formellement validée par personne. Il s'agit, là encore, d'un manquement imputable tant au SBat qu'au SFF, qui se renvoient la responsabilité de la conduite du projet.

2.2.7 L'abandon de l'écoulement gravitaire

Le projet de l'ingénieur spécialisé Gallusser prévoit que l'alimentation en eau des incubateurs se fait par écoulement gravitaire. Or, dans le projet livré cette eau est pompée, ce qui provoque une sursaturation en gaz et favorise la « maladie des bulles gazeuses ». Cette solution a été imaginée par W_____AG pour résoudre, selon l'entreprise, un problème d'espace à disposition.

L'AVIS DE LA CEP

La Commission n'a pas trouvé trace d'un document relatif à cette modification du concept initial, dont la décision a semble-t-il été prise de manière unilatérale par W_____AG. Son manque de connaissances de la biologie des poissons n'a pas amené l'entreprise à prévoir une installation de dégazage de l'eau, pourtant nécessaire au bon fonctionnement.

2.2.8 Défauts divers

La CEP ne s'attarde pas sur les différents défauts constatés tant dans le rapport Aqua Transform AG que dans le rapport BFH-HAFL ; ceux-ci n'empêchent pas, en soi, le fonctionnement de la pisciculture. Ils traduisent cependant le manque de leadership et de cohésion constaté tout au long du processus de construction.

La Commission retient en particulier cette erreur, emblématique à ses yeux du déficit de communication entre les différents protagonistes : l'absence de pente au sol dans l'atelier de production. Une légère déclivité semble pourtant aller de soi dans un tel local où, par définition, l'on travaille avec de l'eau. Mais à Estavayer-le-Lac, le sol est plat, donc peu pratique à l'usage.

L'architecte s'est défendu de toute faute puisque « la dalle béton a été réalisée selon les plans approuvés²²⁶ ». Il ne s'est pas posé d'autres questions. Pris en défaut, le maître d'ouvrage n'a eu d'autre choix que de valider l'erreur, considérant que lorsque de l'eau stagnera sur le radier, il suffira de l'amener vers les grilles d'écoulement à l'aide d'un racloir²²⁷.

La Commission est convaincue que si les utilisateurs avaient été consultés en amont, cette erreur aurait pu être évitée.

²²⁶ PV MO 05, séance du 6 juin 2016.

²²⁷ *Ibid.*

2.3 Clarifier les responsabilités des différents acteurs du dossier (art. 2 al. 1 let. d)

Il convient ici de souligner que la CEP n'est pas un organe judiciaire ; son action est exclusivement politique. « Bien qu'il soit comparable à certains égards à une sanction, le rapport adopté au terme d'une enquête parlementaire n'est pas destiné à produire des effets juridiques. La Commission n'est pas compétente pour prononcer des sentences pénales ou des contestations civiles. Son activité est par ailleurs fondée sur la haute surveillance parlementaire²²⁸. » Selon une jurisprudence du Tribunal fédéral (TF), la haute surveillance parlementaire sur l'activité gouvernementale consiste essentiellement à vérifier que le pouvoir exécutif et l'administration agissent conformément au droit, qu'ils se servent à cette fin de moyens rationnels, appropriés, efficaces, économiques, qu'ils font bon usage de leur pouvoir d'appréciation et que ces tâches produisent des effets satisfaisants du point de vue politique. Le TF considère que l'exercice de la haute surveillance parlementaire se limite « à identifier la responsabilité collective de l'exécutif, voire d'une unité administrative par rapport aux éventuels dysfonctionnements de l'Etat, cette activité ne consiste donc pas à rechercher des chefs fondant la responsabilité de l'Etat ou encore la responsabilité civile, pénale ou administrative des individus qui se seraient trouvés à l'origine des comportements inadéquats ou irréguliers constatés »²²⁹.

La CEP considère que la faillite du projet de construction de la nouvelle pisciculture est collective et que la responsabilité politique de cet échec l'est tout autant. Il n'en demeure pas moins, à ses yeux, que certains protagonistes doivent être particulièrement blâmés pour leur action ou leur inaction. La Commission a ainsi fait le choix de ne pas se contenter de relever la responsabilité du Conseil d'Etat et des unités administratives : elle a, conformément au décret voté par le Grand Conseil, nommé ceux qu'elle estime impliqués dans cette déconvenue, cela sans pointer une quelconque responsabilité civile, pénale ou encore administrative. Ce choix vaut également pour les intervenants privés, lesquels ne portent évidemment aucune responsabilité politique dans l'échec enregistré.

2.3.1 Le Conseil d'Etat

La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA²³⁰) dispose que le collège gouvernemental dirige l'administration cantonale (art. 2). « Cela se traduit non seulement par le fait que chaque membre du gouvernement est en même temps chef-fe d'une Direction, mais également par le fait que le collège lui-même porte la responsabilité politique des activités de l'administration²³¹. » La CEP considère dès lors que le Conseil d'Etat assume collégialement la responsabilité politique de l'échec de la construction de la pisciculture.

La LOCEA dispose en outre que le Conseil d'Etat doit veiller « à ce que les projets importants soient organisés de manière appropriée et bénéficient des moyens et du personnel nécessaires » (art. 64). La CEP conçoit certes que le projet de construction d'une nouvelle pisciculture n'apparaissait pas, en regard de certains autres, « important » pour le gouvernement. Elle admet d'ailleurs, avec lui, que l'institution d'une commission de bâtisse formelle n'était pas forcément nécessaire. Il n'en demeure pas moins que l'importance d'un projet ne saurait se résumer à son seul coût. Sa singularité et sa complexité devraient également être prises en compte. A cette aune, la construction d'une pisciculture cantonale de repeuplement – événement rare dans la vie d'une administration – aurait dû faire l'objet d'une attention particulière, tant de la part du Conseil d'Etat que des Directions concernées, qui auraient dû veiller à ce que ce projet soit organisé de manière appropriée. C'est peu dire que tel n'a pas été le cas, tant la conduite de ce dossier laisse une impression de chaos.

La Commission estime enfin que le collège gouvernemental ne s'est pas, ou pas suffisamment, intéressé à la situation des deux unités administratives impliquées dans le projet. Le SFF traversait d'importantes difficultés, relevées par un audit, et était en phase de réorganisation. Quant au SBat, son fonctionnement insatisfaisant – épinglé en 2017 dans un rapport de l'Inspection des finances – était connu depuis longtemps sans qu'aucune réforme ne soit entreprise pour y remédier. L'actuel Directeur AEC le confirme dans une interview où il indique que « plusieurs de mes prédécesseurs ont lancé des réflexions de réorganisation du SBat. Le temps qu'elles avancent un peu, ils ont quitté la Direction²³² ».

²²⁸ Baruh E., *Les commissions d'enquête parlementaires*, p.241, Stämpfli Editions SA, Berne, 2007.

²²⁹ ATF 141 I 172 consid. 4.3.4

²³⁰ Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001.

²³¹ Message du 8 janvier 2001 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration.

²³² *La Liberté* du 12 janvier 2020.

Et les réflexions s'éteignaient. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler la valse des conseillers d'Etat à la tête de la DAEC, où ils ne demeurent souvent pas plus d'une législature. La Commission estime qu'en ne portant pas l'attention requise à ces deux services, le Conseil d'Etat n'a pas agi de manière à répondre aux critères d'une bonne gestion (art. 2 LOCEA) et a failli dans sa mission de surveillance systématique de l'administration (art. 4 LOCEA).

2.3.1.1 Maurice Ropraz

Lorsque Maurice Ropraz prend la tête de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, en janvier 2012, le projet est sur les rails : « Ce projet n'a jamais été discuté au niveau de la Direction. Il n'était pas dans ma sphère d'influence. Il roulait et était placé sous la conduite des services. Ni moi ni mon secrétaire général n'avons été impliqués dans ce dossier²³³. » Il indique avoir pris connaissance des dysfonctionnements de la pisciculture « probablement lorsque l'affaire est devenue publique. Je ne me souviens pas d'informations qui soient remontées jusqu'à moi avant²³⁴. » B_____ lui a pourtant adressé un courriel, en mars 2015, l'informant que la conseillère d'Etat Marie Garnier souhaitait s'entretenir du dossier de la pisciculture avec lui, « pour le faire avancer²³⁵ ». Le message indique par ailleurs que la conseillère juridique du Secrétariat général de la DAEC va l'entretenir prochainement de l'adjudication des travaux d'installations techniques, en suspens. Maurice Ropraz répond à ce courriel le lendemain, indiquant à B_____ qu'il a évoqué le dossier avec la conseillère juridique et va proposer l'adjudication au Conseil d'Etat. Il demande par ailleurs « un état de la situation financière pour ce dossier²³⁶ ». Une note ²³⁷ lui sera adressée quelques jours plus tard. Quant à l'entretien sollicité par Marie Garnier, Maurice Ropraz doute qu'il ait eu lieu : « Je ne me souviens pas avoir eu une séance avec mon ancienne collègue²³⁸. » Cette dernière n'en garde pas non plus souvenir.

- > La CEP s'étonne d'entendre Maurice Ropraz dire qu'il ne connaît que très peu, voire pas du tout, le dossier. Il est pourtant en fonction lorsqu'une pétition demandant le déplacement de la pisciculture, forte de près de 1800 signatures, est adressée au Conseil d'Etat. Il doit savoir l'émotion que suscite la destruction des cabanes de pêcheurs. Il doit ainsi comprendre qu'il s'agit d'un dossier sensible. Mais il semble s'en être désintéressé dès le moment de la construction. On ne peut certes pas exiger du Directeur AEC qu'il connaisse dans le détail les moindres chantiers de l'Etat. Mais en l'espèce, en ne témoignant pas l'intérêt requis, le conseiller d'Etat n'a pas assumé les responsabilités politiques qu'implique sa fonction. La Commission déplore et regrette fortement ce manque d'intérêt.

2.3.1.1.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 1^{er} juillet 2021, Maurice Ropraz a déposé des observations, puis il s'est exprimé devant la Commission en date du 6 août 2021. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

Maurice Ropraz rappelle qu'il a occupé la Direction AEC durant la période 2012-2016, « particulièrement riche en projets importants et intense en termes d'engagement personnel ».

Maurice Ropraz rappelle qu'en n'instituant pas une commission de bâtisse, le Conseil d'Etat n'a jugé ni utile ni nécessaire la présence du politique pour piloter et suivre l'avancement des travaux. « La gestion de l'ouvrage était donc clairement en mains des services concernés, ce qu'indique d'ailleurs le rapport de la CEP qui mentionne que le SFF et le SBat auraient dû être à même de diriger cette opération. » Il souligne par ailleurs qu'à aucun moment les services n'ont indiqué à leur hiérarchie que l'organisation du projet posait des problèmes.

Maurice Ropraz estime que « si le SBat assumait la responsabilité de l'enveloppe du bâtiment, le SFF avait clairement le lead au niveau des installations techniques qui sont du ressort métier ». Il produit un courriel de l'architecte cantonal

²³³ PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Courriel de B_____ à Maurice Ropraz du 17 mars 2015.

²³⁶ Courriel de Maurice Ropraz à B_____ du 18 mars 2015.

²³⁷ Note du SBat à Maurice Ropraz du 27 mars 2015.

²³⁸ PV d'audition de Maurice Ropraz du 10 décembre 2020.

en fonction au moment de la construction, qui confirme que « ce dossier a été traité par deux services dont les responsabilités étaient distinctes et complémentaires, à savoir le SBat pour la construction de l'enveloppe du bâtiment [...] et le SFF pour les installations techniques. »

Maurice Ropraz relève que ce n'est qu'en fin de législature, au moment de la mise en service, « que le dommage est constaté et que les défauts des installations sont avérées ». Il précise encore qu'aucune information à ce sujet n'est remontée à la DAEC et souligne encore « qu'à aucun moment durant ce long chantier, ni les architectes cantonaux, ni les collaborateurs du SBat, ni des tiers ne sont intervenus auprès de la DAEC et de son Directeur pour donner une quelconque alerte sur d'éventuelles difficultés du chantier justifiant une intervention particulière » de sa part.

Maurice Ropraz considère qu'en l'absence de commission de bâtisse, le Directeur AEC n'avait pas à piloter le projet et à s'immiscer dans la gestion opérationnelle du dossier : « Prétendre le contraire dénote une profonde méconnaissance du fonctionnement de l'Etat. » Il rajoute : « Cette retenue qu'impose l'organisation usuelle des tâches de l'Etat ne saurait être interprétée comme du désintérêt ou de la négligence. »

Maurice Ropraz estime qu'aucun manquement ou négligence ne peuvent être retenus contre lui, ni qu'aucune responsabilité de quelconque nature ne saurait lui être reprochée.

2.3.1.2 Marie Garnier

Lorsque Marie Garnier prend la tête de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, en janvier 2012, le projet de la pisciculture est sur les rails : « Je n'ai pas exploré davantage le sujet, estimant qu'il avait été conçu correctement avant moi²³⁹. » Le problème qu'elle rencontre à son entrée en fonction se situe au niveau du SFF, où des tensions minent le corps des garde-faune. A la suite d'un audit, elle décide d'installer « un manager au-dessus des responsables de la pêche et de la chasse²⁴⁰ ». Ce sera A_____, dont l'engagement se révélera être une erreur de casting, ainsi qu'en témoigne son départ précipité du service en mars 2017. Marie Garnier ne s'est pas impliquée dans l'organisation du projet, qui « n'était pas de la compétence de la Direction²⁴¹ ». Le dossier remonte pour la première fois à la Direction en juin 2015, au moment de la première demande de crédit complémentaire : « Les raisons de ce dépassement ne nous ont pas autrement interpellés. Nous avons trouvé les compensations dans les services et dans les fonds intercantonaux²⁴². » Il est procédé de la même manière lors de la deuxième demande de crédit complémentaire : « En tout, les dépassements étaient de 420 000 francs. Cela ne semblait pas extraordinaire ni inquiétant sur un projet de 2,5 millions²⁴³. »

- > La CEP considère que Marie Garnier a manqué de clairvoyance en plaçant A_____ à la tête du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche. Il est peut-être un excellent homme de chiffres, mais il ne disposait pas des compétences nécessaires dans les domaines de la chasse et de la pêche. La Commission reproche par ailleurs à Marie Garnier de ne pas s'être, semble-t-il, montrée suffisamment curieuse de l'évolution d'un secteur en convalescence après des dissensions internes.

La CEP reproche en outre à Marie Garnier d'avoir organisé l'inauguration d'une pisciculture inachevée, sans s'assurer du bon fonctionnement des installations.

La CEP déplore deux erreurs d'appréciation qui engagent la responsabilité politique de Marie Garnier : la première est d'avoir nommé un chef de secteur manquant de compétences pour remplir la fonction de chef de projet, la seconde de ne pas s'être intéressée suffisamment au dossier de la pisciculture.

²³⁹ PV d'audition de Marie Garnier du 10 décembre 2020.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

2.3.1.2.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 16 juillet 2021, Marie Garnier a déposé des observations, puis elle s'est exprimée devant la Commission en date du 6 août 2021. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

Marie Garnier considère que le SBat est resté maître d'ouvrage tout au long du projet de construction de la pisciculture : « L'organisation de projet définie durant la précédente législature n'a pas été modifiée et il n'y a pas eu de commission de bâtisse. Or, c'est normalement à ce moment que le budget passe de la Direction utilisatrice, qui fait le message au Grand Conseil, à la DAEC. [...] Cependant, ce n'est en aucune manière l'endroit où est resté le crédit qui détermine qui est maître d'ouvrage. »

Marie Garnier confirme que le projet était placé sous la conduite des services et que son Secrétariat général n'a pas été informé de difficultés particulières.

Marie Garnier, « ayant été défendre les recherches de financements complémentaires devant la commission intercantonale de la pêche », réfute toute accusation de désintérêt pour le dossier de la pisciculture. Elle souligne encore que l'enquête administrative Eller & Associés SA « n'incrimine en aucune manière les conseillers d'Etat responsables » de la DIAF et de la DAEC.

Marie Garnier rejette le reproche qui lui est adressé d'avoir inauguré une pisciculture inachevée. La production piscicole ne démarrant qu'en décembre, elle ne voit pas en quoi la date de l'inauguration, fin octobre, posait des problèmes. D'autant que « à ce moment, personne ne pouvait savoir que ces installations ne pourraient fonctionner ».

Marie Garnier conteste avoir manqué de clairvoyance en plaçant A_____ à la tête du secteur faune, biodiversité, chasse et pêche : « J'ai appliqué les conclusions de l'audit, qui demandait un chef avec des compétences managériales. Au bénéfice d'un CFC et doté notamment d'un master en administration publique, A_____ représentait le bon compromis entre la théorie et la pratique pour ce genre de poste. Son curriculum vitae correspondait au profil recherché. » Elle réaffirme par ailleurs que Jean-Daniel Wicky ne voulait pas être chef de secteur. Elle indique encore que le départ de A_____ du SFF n'est pas dû à une prétendue inaptitude à remplir la fonction.

Marie Garnier conteste par ailleurs l'assertion de A_____ selon laquelle elle lui aurait donné l'ordre de reprendre le dossier de la pisciculture, « le SFF étant autonome dans la répartition des tâches à l'intérieur d'un secteur ».

2.3.1.3 Pascal Corminboeuf

Pascal Corminboeuf est Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts au moment du lancement du projet de rénovation de l'ancienne pisciculture, respectivement de construction d'une nouvelle pisciculture. Sous sa responsabilité, le SFF établit le budget de construction soumis au Grand Conseil, qui s'avérera insuffisant. Il quitte la DIAF à la fin de l'année 2011.

- > La CEP relève que Pascal Corminboeuf a défendu devant le Grand Conseil, en mai 2011, le projet de construction d'une nouvelle pisciculture pour un montant de 2 millions de francs. La Commission retient que, les offres n'étant pas encore rentrées à ce moment-là, l'ancien Directeur IAF ne pouvait pas savoir qu'il manquait 500 000 francs pour réaliser le projet tel que prévu. Elle considère que sa responsabilité politique dans l'échec enregistré n'est pas engagée.

2.3.1.3.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

Pascal Corminboeuf n'a fait part d'aucune observation.

2.3.2 Le Service des bâtiments

Le SBat est un service central « à la disposition du Conseil d'Etat et de toutes ses Directions » (art. 51 LOCEA). Il est subordonné à la DAEC, qui exerce sur cette unité administrative « une surveillance complète, portant aussi bien sur l'accomplissement de *[ses]* tâches que sur *[sa]* gestion » (art. 60 LOCEA). Comme mentionné ci-avant (*cf.* 2.3.1), ce service ne fonctionne pas à satisfaction depuis de nombreuses années.

La CEP considère que le SBat, dans la mesure où c'est lui qui a mandaté tant Y _____ Sàrl que W _____ AG, est le maître d'ouvrage, responsable de la construction dans son ensemble. Le Conseil d'Etat précise d'ailleurs dans ses décisions d'adjudication qu'il lui revient d'établir les contrats et de veiller à leur exécution.

Le SBat a notamment signé la commande basée sur l'offre d'honoraires de Y _____ Sàrl du 16 janvier 2015, laquelle recelait la clause par laquelle le mandataire se déchargeait de toute responsabilité liée aux installations techniques. De l'avis même de l'architecte cantonal en fonction au moment de la construction, une telle clause est « exceptionnelle »²⁴⁴. Pour la CEP, le SBat – qui est qualifié dans le domaine de la construction – aurait dû être interpellé par l'adjonction de cette clause et redoubler de vigilance. Il aurait alors peut-être pu constater le besoin de faire valider par un ingénieur spécialisé les modifications apportées au projet initial. Or, il n'en a rien été. Le SBat a considéré que les installations techniques relevaient de la responsabilité du service utilisateur et qu'il n'avait pas à s'en mêler. Ce compartimentage des responsabilités, qui tient apparemment de la tradition à l'Etat de Fribourg, est une solution bancale, génératrice de confusion et, en l'espèce, d'erreurs lourdes de conséquences. Aux yeux de la CEP, en raison de ses lacunes d'organisation, de contrôle et de suivi des travaux, le SBat a sans aucun doute contribué à la faillite finale.

2.3.2.1 E _____

Lorsque E _____ entre en fonction, en juillet 2014, la structure de projet est définie et la procédure d'obtention du permis de construire toujours enlisée. C'est cette même année qu'est modifié le concept piscicole (*cf.* 2.1.10.4). Lorsqu'il en prend connaissance, l'architecte cantonal ne s'en inquiète pas : il a confiance en B _____, « un professionnel qui a la volonté de bien faire et qui n'était ni inquiet, ni aux abois »²⁴⁵. Il relève que ce dernier ne lui a jamais fait remonter d'informations alarmantes relatives au projet, dans lequel il ne s'implique guère. Il signale d'ailleurs n'avoir jamais entendu parler de la « commission de construction » mise en place et présidée par son prédécesseur²⁴⁶. Mais pour lui, l'organisation était claire : « La DAEC a la responsabilité de veiller aux coûts, aux délais et à la qualité de la construction. Tout ce qui était des éléments liés à l'exploitation et à la technique étaient sous la responsabilité de la DIAF. »²⁴⁷ Raison pour laquelle le SBat ne s'est pas posé la question de trouver un nouvel ingénieur spécialisé après le retrait de M. Gallusser : « A _____, qui avait la responsabilité des installations techniques et des équipements d'exploitation, n'en a pas fait part. Si le SBat était intervenu, cela aurait été ressenti comme de l'ingérence par M^{me} Garnier. »²⁴⁸

E _____ a signé les commandes passées auprès des intervenants externes. Il ne garde pas souvenir de les avoir lui-même analysées, mais considère qu'elles l'ont été par le chef de projet et le responsable des chefs de projet. Il reconnaît que la clause ajoutée par Y _____ Sàrl dans son offre du 16 janvier 2015 est « exceptionnelle », mais estime que celle-ci est sans doute le fruit de la confusion des responsabilités entre les services : « On comprend après coup que si l'architecte pressent un problème et qu'il n'a pas les coudées franches pour intervenir, alors il se protège. »²⁴⁹ La CEP relève qu'aucune trace d'un contrat signé à la suite de cette offre n'a été retrouvée.

Selon lui, l'échec de cette construction est principalement dû à la répartition des rôles entre les services et à la confusion qui en a résulté : « Ce projet est représentatif de la manière dont certains dossiers sont menés à l'Etat. Certains services utilisateurs sont très présents, avec un SBat qui est parfois fragile par rapport à la pression mise par les utilisateurs. Il

²⁴⁴ PV d'audition de E _____ du 17 août 2021.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.*

y a des difficultés sérieuses par rapport aux coûts politiques en regard des coûts réels imposés par les constructions à réaliser. »²⁵⁰ Pour éviter les problèmes, il faudrait selon lui un SBat « qui a les coudées franches et qui n'est pas contaminé par un service utilisateur ».

- > La CEP conçoit que l'architecte cantonal en fonction de juillet 2014 à juin 2016 ait consacré davantage de temps à certains dossiers plus « importants » que celui de la pisciculture. Elle n'en considère pas moins que ce dernier aurait dû porter une attention plus marquée à ce dossier, ce d'autant plus que le SBat était chargé d'établir les contrats et de veiller à leur exécution. A ce titre, il aurait particulièrement dû questionner la décharge de responsabilité ajoutée par Y_____Sàrl dans son offre du 16 janvier 2015 et analyser ses conséquences.

La Commission considère que, en sa qualité d'architecte cantonal en fonction au moment de l'exécution du projet, la responsabilité de E_____ dans l'échec enregistré est engagée.

2.3.2.1.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 3 septembre 2021, E_____ a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

E_____ considère que la CEP aurait dû auditionner son prédécesseur au poste d'architecte cantonal. Ne pas l'avoir fait « laisse planer de nombreux doutes » sur le rôle des Directions AEC et IAF, la gouvernance mise en place lors du lancement du projet et les engagements contractuels liant l'Etat de Fribourg aux mandataires, « en particulier avec l'architecte et les ingénieurs spécialisés ».

E_____ rappelle que les phases SIA 31 (avant-projet), 32 (projet de l'ouvrage) et 41 (appel d'offres) étaient terminées à son entrée en fonction. « Concernant l'exécution de l'ouvrage, je reconnais bien sûr une part de responsabilité concernant les lacunes constructives apparues sur le hangar dont la réalisation a été conduite par le SBat. Celles-ci ne sont cependant pas à l'origine de l'abandon de la pisciculture. » Il souligne encore que pour le Directeur AEC, le SBat intervenait en appui du SFF, « maître d'œuvre et responsable des installations techniques ». L'architecte cantonal a appliqué les décisions de sa direction : le CFC 3 n'était pas sous sa conduite.

E_____ estime que sa responsabilité n'est pas engagée pour les installations techniques. « Le CFC 3 a été étudié sous la responsabilité de la DIAF, dans un premier temps. » Il relève que le concept piscicole a par la suite été modifié à la demande des utilisateurs. « Se fondant sur leurs compétences et leur expérience, ces derniers ont de plus validé leurs propres propositions. » Enfin, relève-t-il, le mandat de M. Gallusser n'a, à sa connaissance, jamais été rompu, ni dénoncé.

2.3.2.2 B_____

Architecte au SBat, B_____ est chargé dès 2011 « de conduire le projet du point de vue organisationnel²⁵¹ ». Selon lui, son rôle consiste à accompagner le mandataire (Y_____Sàrl) et le maître d'ouvrage (SFF), notamment dans le cadre des procédures d'appels d'offres. Il doit aussi « avoir une vision globale sur le projet²⁵² ». B_____ est l'un des rares protagonistes de ce dossier à avoir été présent du premier coup de pioche à la faillite des installations. Il considère, lorsque les premières pistes d'économies sont recherchées, qu'il vaut mieux demander un crédit complémentaire qu'économiser sur la technique²⁵³. Il ne sera pas écouté. Il s'attachera dès lors à faire en sorte que le budget alloué à la construction soit respecté.

- > Pour la CEP, le rôle de B_____ dans la réalisation de la pisciculture reste difficile à cerner. Si sa mission consistait à piloter le projet, force est de constater qu'il n'a pas été à la hauteur. Il a indiqué, lors de son audition, n'avoir jamais eu de doute quant au fonctionnement de la pisciculture. Pour lui, W_____AG avait les compétences nécessaires pour endosser la responsabilité des installations techniques et modifier le concept imaginé

²⁵⁰ PV d'audition de E_____ du 17 août 2021.

²⁵¹ PV d'audition de B_____ du 5 novembre 2020.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ Courriel de B_____ à Jean-Daniel Wicky du 18 décembre 2012.

par l'ingénieur spécialisé : « W _____ AG nous a montré qu'elle maîtrisait les équipements piscicoles²⁵⁴. » Aussi n'a-t-il pas estimé nécessaire d'être épaulé, durant la phase d'exécution, par un spécialiste. « Avec le recul, je pense que le départ de M. Gallusser aurait dû être compensé d'une manière ou d'une autre. Il aurait fallu demander à quelqu'un comme Jean-Daniel Wicky de nous accompagner dans ce projet, lui qui avait des compétences piscicoles. W _____ AG avait les connaissances techniques, mais pas, ou pas suffisamment, les connaissances piscicoles pour que le projet fonctionne²⁵⁵. »

La CEP considère que B _____ s'est montré trop passif et n'a pas su s'imposer. Elle retient par ailleurs qu'il a validé la demande de suppression du bassin d'eau à 1°C qui entraînera la suppression de l'unité de production de froid au profit d'une pompe à chaleur.

La CEP considère que la responsabilité de B _____ dans l'échec enregistré est engagée. Lui-même l'a admis lors de son audition : « J'ai probablement une part de responsabilité. J'ai peut-être mal transmis des informations, ou pris une mauvaise décision en méconnaissance de cause. Mais je n'ai jamais voulu que la pisciculture ne fonctionne pas²⁵⁶. »

2.3.2.2.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 1^{er} juillet 2021, B _____ a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

B _____ réfute l'assertion selon laquelle il serait à l'origine de la demande de la suppression du bassin d'eau à 1°C qui entraînera la suppression de l'unité de production de froid au profit d'une pompe à chaleur (*cf.* 2.1.10.4). « Je n'ai jamais ordonné la suppression de cet élément, n'ayant pas les compétences techniques pour le faire et cette décision n'est écrite à nulle part », écrit-il.

→ *La CEP retient que dans un courriel du 10 novembre 2014, C _____ confirme à B _____ et D _____ que « pour donner suite à notre entretien et votre demande [...] le groupe de production de froid qui était initialement prévu a été supprimé vu que le nouveau concept piscicole ne requiert plus de bassin à une température de +1 ». Elle considère dès lors que B _____ et D _____ ont validé la demande de suppression de l'unité de production de froid.*

2.3.3 Le Service des forêts et de la faune

Le SFF est une unité administrative subordonnée à la DIAF, qui exerce sur elle « une surveillance complète, portant aussi bien sur l'accomplissement de *[ses]* tâches que sur *[sa]* gestion » (art. 60 LOCEA).

La CEP retient que le SFF est le service utilisateur de la pisciculture. A ce titre, il a rédigé le message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la construction de l'ouvrage et préparé le descriptif des besoins. Selon un procès-verbal de 2011²⁵⁷, le SFF « assure le suivi technique » tandis que le SBat « supervise et mène le projet ».

Pour la CEP, le SFF avait, ou devait avoir, un rôle de conseiller du SBat. Il aurait particulièrement dû, dans ce cadre, proposer un autre spécialiste à la suite du départ de l'ingénieur Gallusser. En ne l'ayant pas fait, il a failli à sa tâche et, partant, porte une importante responsabilité dans l'échec enregistré.

La Commission relève que le SFF a opéré une réorganisation avant le lancement du chantier, et que cette réorganisation a laissé un goût amer à certains. Elle constate par ailleurs qu'une personne pouvant se targuer de compétences en biologie des poissons a été écartée du projet au profit d'une autre qui ne pouvait pas en faire valoir. Cela a généré des tensions internes qui, aux yeux la Commission, ont contribué à l'échec final.

²⁵⁴ PV d'audition de B _____ du 5 novembre 2020.

²⁵⁵ PV d'audition de B _____ du 5 novembre 2020.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ PV MO 07 du 30 mai 2011.

La Commission estime enfin que la communication interne entre les différents protagonistes du dossier n'a pas été satisfaisante. Il eût sans aucun doute été plus judicieux d'intégrer davantage au projet les spécialistes que sont les garde-faune utilisateurs de la pisciculture, d'autant plus en l'absence d'un ingénieur spécialisé.

2.3.3.1 A_____

A_____ rejoint le SFF à l'été 2013, alors que la procédure d'obtention du permis de construire est enlisée. « J'ai reçu de la part de l'inspecteur de la pêche (*Jean-Daniel Wicky, ndlr*) le dossier à mon entrée en fonction. J'ai commencé à l'étudier et à prendre des contacts avec le SBat pour connaître le calendrier de la construction²⁵⁸. » Il affirme avoir pris en main ce dossier sur instruction de la conseillère d'Etat Marie Garnier. Il assure n'avoir rien changé au projet initial et n'avoir réalisé qu'un travail d'exécutant, « sur la base des devis établis par le SBat et l'architecte D_____²⁵⁹ ». Pour lui, le SBat est responsable de la construction, le SFF se contentant de payer l'ouvrage : « Je ne regardais ça que du point de vue financier. On se battait pour que le budget soit respecté²⁶⁰. »

Le respect du budget alloué aux installations techniques est une préoccupation constante de A_____. En août 2014, le SFF défend ainsi l'option de simplifier le projet de construction : W_____AG revoit son offre initiale, sur laquelle une économie de 141 000 francs est réalisée. En mars 2016, alors que W_____AG, à la suite de la visite de la pisciculture de Colombier et à la demande du SFF, dépose une nouvelle offre chiffrée à 690 000 francs, A_____ rappelle que le budget ne peut excéder 550 000 francs. On sabre alors plus de 160 000 francs dans les équipements... avant de demander, en mai 2016, une nouvelle offre pour compléter les installations techniques (149 000 fr.).

A_____ affirme n'avoir été informé qu'en 2018 du dépassement de crédit au retour des soumissions : « Si j'avais su qu'il manquait 500 000 francs, je n'aurais pas commencé [*les travaux*]²⁶¹. » Cette information figure pourtant dans un procès-verbal de septembre 2012²⁶². Il est difficilement imaginable que A_____, en charge du dossier, n'ait pas consulté les archives documentant l'évolution du projet. Et il est peu probable qu'il n'ait pas retenu une donnée aussi importante.

A_____ prétend que Jean-Daniel Wicky – qu'il présente comme hostile à l'alevinage – lui a sciemment « savonné la planche » et a « tout mis en place pour que la pisciculture ne fonctionne pas²⁶³ ». Selon lui, Jean-Daniel Wicky « connaît très bien le domaine de la biologie, mais il a des principes : il n'aime pas les chasseurs, pêcheurs et agriculteurs qui polluent les ruisseaux. Je remplissais tous les critères²⁶⁴. » A_____ indique que plusieurs tentatives de médiation ont été entreprises sous la houlette de Marie Garnier. Or, Jean-Daniel Wicky « ne faisait aucun effort²⁶⁵ », protégé qu'il était, selon lui, par une lettre lui garantissant son poste aux mêmes conditions que lorsqu'il était chef de secteur. « Sans cette lettre, je l'aurais averti²⁶⁶. » Selon A_____, Jean-Daniel Wicky « semblait réjoui que la pisciculture ne fonctionne pas²⁶⁷ ».

Jean-Daniel Wicky, pour sa part, dément ne s'être pas rendu à des séances auxquelles il était invité. Il dément tout autant être hostile à l'alevinage des lacs et avoir eu l'idée de saboter le projet. Il en veut pour preuve la communication, à A_____, des coordonnées du responsable des piscicultures cantonales bernoises, qui aurait pu fonctionner comme expert technique. A_____ indique quant à lui que « ces coordonnées ne m'ont pas été transmises de manière explicite, elles faisaient partie de l'ensemble du dossier de construction de la pisciculture. On ne m'a jamais suggéré de [*le*] contacter pour un soutien technique étant donné que le projet de M. Bruno Gallusser était abouti et consolidé avec l'inspecteur de la pêche du SFF²⁶⁸. »

²⁵⁸ PV d'audition de A_____ du 22 octobre 2020.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² PV MO 09 du 7 septembre 2012.

²⁶³ PV d'audition de A_____ du 22 octobre 2020.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Courriel de A_____ du 18 mars 2021.

A _____ considère enfin que, désormais raccordée à la conduite d'eau du lac utilisée par Groupe E pour le chauffage de l'Hôpital intercantonal de la Broye, la pisciculture peut fonctionner telle qu'équipée. « Maintenant que l'adduction d'eau a été faite, il faut que les garde-faune s'approprient cette installation. Il faut regarder les éventuels problèmes de dégazage et, forts de ça, on peut produire dans de bonnes conditions », soutient-il²⁶⁹.

> La CEP relève que A _____ a été engagé pour remettre de l'ordre dans un secteur sous tension, pas pour construire une pisciculture. Or, il s'installe en responsable du management de ce projet alors qu'il ne semble avoir aucune compétence technique à faire valoir. Il n'a par ailleurs aucune connaissance de la biologie des poissons. Le seul objectif, pour lui qui venait de l'Administration fédérale des finances, est de réaliser la pisciculture dans le cadre budgétaire trop serré qui lui était donné. La Commission considère que A _____ aurait dû s'appuyer sur les compétences de Jean-Daniel Wicky – indépendamment de l'inimitié qu'il lui porte – et des garde-faune. Il aurait par ailleurs dû associer au projet un spécialiste en installations piscicoles.

La Commission s'étonne par ailleurs d'entendre A _____ affirmer que les installations techniques de la pisciculture fonctionnent, que le problème se résume à la prise d'eau dans le lac. Cela témoigne d'une méconnaissance stupéfiante du dossier au mieux, d'un déni de la réalité au pire.

La CEP considère que la responsabilité de A _____ dans l'échec enregistré est engagée. Lui n'en reconnaît aucune²⁷⁰.

2.3.3.1.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 1^{er} juillet 2021, A _____ a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

A _____ conteste l'assertion de F _____ selon laquelle il a « pris les pleins pouvoirs dans la gestion technique » : « Cette affirmation ne correspond en rien à la réalité puisque l'appel d'offres pour les installations techniques a été effectué par le SBat et que l'offre technique a été validée par le SBat également. » Selon lui, les faits démontrent qu'il n'était pas, comme le prétendent les garde-faune, « le seul maître à bord ».

A _____ affirme que Jean-Daniel Wicky n'a pas transmis la totalité du dossier de la pisciculture, ni au SBat ni à lui-même. « Le SBat et moi-même ignorions que la pisciculture coûtait CHF 2 500 000 alors que le décret du Grand Conseil permettait une dépense total de CHF 2 000 000. L'absence de transmission de cette information essentielle est d'ailleurs confirmée par l'enquête administrative menée par Eller & Associés SA. Ce n'est donc qu'au moment de cette enquête administrative que le SBat et moi-même avons pu prendre connaissance de cette information. »

→ *La CEP n'a pas trouvé mention, dans le rapport Eller & Associés SA, d'une absence de transmission de l'information relative au surcoût de 500 000 francs. Elle souligne par ailleurs que cette information figure dans le PV MO du 7 septembre 2012 et considère qu'il serait pour le moins étonnant que A _____, en charge du dossier, n'ait pas consulté les archives documentant l'évolution du projet.*

La Commission est de surcroît stupéfaite devant l'affirmation selon laquelle le SBat n'aurait pris connaissance du surcoût de 500 000 francs qu'au moment de l'enquête administrative, soit en 2018. Les faits – à commencer par la présence de B _____ à la séance du 7 septembre 2012 – démontrent le contraire.

A _____ conteste l'allégation selon laquelle il aurait demandé à un garde-faune de quitter une séance : « Je n'ai jamais demandé à quiconque de quitter une séance que je dirigeais et ceci malgré le ton utilisé par les intervenants. Ces allégations sont donc mensongères, non factuelles et de nature purement appellatoire. »

A _____ conteste avoir ordonné aux utilisateurs de se débrouiller pour trouver une solution au problème des bacs de récupération des alevins manquants : « Les bacs en question ont été commandés par l'installateur sur la base des plans initiaux validés par M. Gallusser. A aucun moment je ne suis intervenu dans cette commande. J'ai également été surpris de cette livraison car nous avions prévu de reprendre le matériel des anciennes piscicultures d'Estavayer-le-Lac et

²⁶⁹ PV d'audition de A _____ du 22 octobre 2020.

²⁷⁰ *Ibid.*

Morat. Cependant, cette démarche a été bloquée par le chef du SFN en raison de la présence d'amiante dans les installations. »

A _____ estime que le rapport de la CEP est lacunaire sur l'incident technique rapporté sous le chiffre 2.1.14.3, considérant que si le garde-faune présent sur place avait réagi correctement au moment du déclenchement de l'alarme et informé sur-le-champ les personnes compétentes, les conséquences néfastes sur le fonctionnement de la pisciculture auraient pu être évitées ou, à tout le moins, réduites.

A _____ considère que n'avoir pas auditionné les ancien et actuel chefs du SFN (ex-SFF) est « un grave manquement dans l'instruction des responsabilités par rapport à la hiérarchie en place. En effet, ces deux intervenants étaient directement impliqués dans la gestion du projet. Du reste, lors de chaque rapport hebdomadaire du Service, je relatais l'avancement des travaux et les difficultés que je rencontrais avec Jean-Daniel Wicky dans la gestion du secteur pêche. »

A _____ indique qu'il lui est difficile, eu égard aux observations faites ci-dessus, de considérer que sa responsabilité est engagée. « Il n'y a pas eu de malversations financières. Ma seule préoccupation était le respect du budget alloué. Sans compter que je ne disposais pas de la totalité des informations sur le coût de l'installation. » Il invite ainsi la Commission à atténuer son degré de responsabilité. « Cela se justifie d'autant plus que, si j'avais continué à exercer mes fonctions au sein du SFF, j'aurais tout mis en œuvre pour que cette pisciculture fonctionne, et ceci malgré les obstacles qu'on aurait dressés sur ma route. »

2.3.3.2 Jean-Daniel Wicky

Présent dès les prémisses du projet, Jean-Daniel Wicky – le seul protagoniste du dossier à disposer de connaissances en biologie des poissons – semble en avoir été écarté pour des motifs injustifiés. Il a souffert de cette mise à l'écart et a cessé de s'intéresser au projet. Il est rappelé « en pompier » lorsque l'on constate que les installations ne fonctionnent pas.

- > La CEP considère que, s'il s'était intéressé davantage aux développements du projet après sa mise à l'écart, Jean-Daniel Wicky aurait peut-être pu tirer le signal d'alarme. Elle ne saurait cependant, au vu des circonstances, lui reprocher sa passivité. La Commission n'a mis au jour aucun élément lui permettant de penser que Jean-Daniel Wicky – malgré son inimitié avec A _____ – a « saboté » le projet. Elle considère que sa responsabilité dans l'échec enregistré n'est pas engagée.

2.3.3.2.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 29 juin 2021, Jean-Daniel Wicky a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

Jean-Daniel Wicky conteste l'assertion de Marie Garnier selon laquelle celui-ci ne voulait pas être chef de secteur : « En collaboration avec notre chef de service de l'époque, l'organigramme de la nouvelle structure a été élaboré et j'y ai participé. Si je n'avais pas voulu de cette fonction, je l'aurais certainement communiqué et n'aurais pas non plus collaboré. » Il ajoute que la DIAF et sa Directrice lui ont proposé de renoncer au poste en lui garantissant, en contrepartie, son salaire pour les cinq années à venir. « J'ai été mis devant le fait accompli et j'ai signé un accord le 27 février 2013. »

Jean-Daniel Wicky conteste avoir refusé de participer à des séances auxquelles il était convié : « L'accusation selon laquelle je n'ai pas assisté aux réunions concernant la pisciculture auxquelles j'étais explicitement invité, je la rejette fermement. Je suis intéressé à voir toute preuve (invitations, procès-verbaux, etc.) qui le prouverait. »

Jean-Daniel Wicky réfute l'accusation selon laquelle il a caché les informations relatives aux coûts supplémentaires de la pisciculture : « Ce n'est pas vrai. Lors de la passation du projet, j'ai remis à A _____, sur instruction et en présence du chef de service de l'époque, l'ensemble du dossier 'pisciculture', c'est-à-dire tous les documents en possession de notre Service. » Il précise par ailleurs que l'ancien chef de service était également au courant des coûts supplémentaires.

Jean-Daniel Wicky relève enfin qu'au chapitre 2.3.3, A _____ lance à son encontre des accusations qui « ne sont ni objectives, ni fondées », et dont certaines n'ont en outre aucun rapport avec le dossier de la pisciculture.

2.3.3.3 F _____, G _____ et H _____

F _____ et G _____, garde-faune, et H _____, surveillant des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel, sont les utilisateurs de la pisciculture. F _____ et G _____ ont collaboré avec l'ingénieur spécialisé Gallusser à l'établissement du projet initial : « Nous avons regardé quel volume de bâtiment était nécessaire, ébauché un plan sans l'implanter quelque part²⁷¹ », indique G _____. F _____ complète : « Quand M. Gallusser a fait son concept, on nous a demandé quelles espèces nous voulions produire, à quel moment, dans quels volumes²⁷². » Après la pause forcée due à l'enlisement de la procédure d'obtention du permis de construire, les travaux sont lancés par A _____ : « On lui a demandé si nous pouvions en discuter. Il a indiqué que l'on verrait ça en temps voulu. Et puis un jour, il a annoncé que les travaux commençaient, qu'il s'en occupait, qu'il ne les confiait pas à M. Wicky avec lequel il ne s'entendait pas. On n'a jamais vu les plans », rapporte G _____²⁷³. F _____ représente les utilisateurs aux séances MO de 2009 à 2012, puis aux deux premières de 2016. Il ne prend plus part aux suivantes : « On n'a pas estimé nécessaire que les garde-faune soient présents. Ils ont voulu faire leur sauce à leur goût²⁷⁴. »

Des doutes sur certaines modifications opérées, notamment le pompage de l'eau du lac, les utilisateurs en avaient et disent avoir essayé d'en faire part. D'une manière globale, déplore F _____, « nous avons été consultés, mais pas écoutés. Je ne pense pas que nos avis ont été suffisamment pris en compte²⁷⁵ ».

H _____ est pour sa part invité, début 2016, à développer une station de récupération des alevins qui ne figurait pas dans les plans : « C'est comme si je suis paysan : j'ai une installation de traite automatique et le lait va à la fosse à purin », image-t-il²⁷⁶. C _____ indique que c'est lui qui a choisi les incubateurs de 30 litres, ce que conteste H _____, dont les propos sont confirmés par F _____.

- > La CEP constate que les utilisateurs sont représentés au sein de la « commission de construction » par F _____. Ce dernier n'y participe cependant plus dès le mois de février 2016. La Commission relève que, d'une manière générale, les remarques et observations des utilisateurs n'ont que peu, ou pas, été prises en compte. S'ils avaient fait remonter des informations aux étages supérieurs de leur hiérarchie, peut-être le cours des choses aurait-il été différent. La CEP ne saurait cependant adresser de reproches aux utilisateurs, dont la responsabilité dans l'échec enregistré n'est pas engagée.

2.3.3.3.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

Les protagonistes n'ont fait part d'aucune observation.

2.3.4 Les intervenants externes

2.3.4.1 Y _____ Sàrl / D _____

Le bureau Y _____ Sàrl s'est vu confier l'avant-projet de construction d'une nouvelle pisciculture en 2008, par l'architecte cantonal de l'époque. Associé-gérant du bureau, D _____ indique n'avoir aucune connaissance de la construction d'une pisciculture : « Au début, nous étions épaulés par M. Gallusser. J'ai visité à Bienne un bâtiment que je devais reproduire à Estavayer. Quand M. Gallusser s'est retiré, les problèmes sont apparus²⁷⁷. » Sa demande de remplacement de l'ingénieur ayant, dit-il, été refusée par le SBat, il s'est déchargé de toute responsabilité pour ce qui

²⁷¹ PV d'audition de G _____ du 8 octobre 2020.

²⁷² PV d'audition de F _____ du 7 janvier 2021.

²⁷³ PV d'audition de G _____ du 8 octobre 2020.

²⁷⁴ PV d'audition de F _____ du 7 janvier 2021.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ PV d'audition de H _____ du 22 janvier 2021.

²⁷⁷ PV d'audition de D _____ du 27 novembre 2020.

concerne les installations techniques avant même que démarre le chantier. Une information qui n'est-elle pas parvenue à C _____ : « Je n'ai pas connaissance de cette décharge. Il [D _____] était présent à toutes les séances. Il avait le lead, dans le sens où il avait la direction des travaux²⁷⁸. » Pour D _____, le rôle de son bureau se résume à avoir « fait un radier en béton et mis une maison en bois dessus. W _____ AG est ensuite venu et a posé son installation²⁷⁹. » Il indique avoir gracieusement coordonné la mise en place des installations techniques.

- > La CEP constate que le bureau Y _____ Sàrl était chargé, durant la phase d'exécution de l'ouvrage, de la direction architecturale, de la direction des travaux et du contrôle des coûts.

La Commission s'est interrogée sur la clause introduite par Y _____ Sàrl dans son offre d'honoraires du 16 janvier 2015, qui stipulait : « Y _____ Sàrl se décharge de toute responsabilité liée aux installations techniques, tant d'un point de vue technique que financier. Compte tenu du fait que les variantes et simplifications des installations proposées par l'entreprise adjudicatrice ont été faites sans la participation d'ingénieurs CVS. Le MO est responsable des installations techniques, des modifications apportées à celle-ci depuis le dossier initial, ainsi que de la gestion des coûts de ces installations ».

Ne sachant déterminer avec certitude si le directeur des travaux pouvait, par cette simple adjonction à une offre d'honoraires, se décharger de « toute responsabilité liée aux installations techniques », la CEP a sollicité un avis de droit auprès du Prof. Jean-Baptiste Zufferey, professeur ordinaire à la faculté de droit de l'Université de Fribourg et président du conseil de l'Institut pour le droit suisse et international de la construction.

De l'interprétation faite par ce dernier, la CEP retient que « la clause litigieuse n'est en réalité pas une clause d'exclusion ou de limitation de responsabilité. En effet, en insérant une telle clause dans son offre, l'architecte n'a pas voulu se protéger contre les conséquences de sa responsabilité en cas de violation de ses obligations contractuelles. Il a simplement voulu rappeler au maître d'ouvrage l'étendue de son mandat, qui ne comprend pas les prestations des ingénieurs spécialisés en lien avec les installations techniques, ainsi qu'à avertir le maître d'ouvrage du risque pour ce dernier de renoncer à faire vérifier, par de tels ingénieurs, les variantes et simplifications que l'entrepreneur proposait à ces installations. »²⁸⁰ Ainsi, en introduisant cette clause, l'architecte a respecté son devoir d'avis qui consiste, en sa qualité de mandataire, à informer son mandant de tous les faits qui peuvent avoir une importance sur le déroulement des travaux. « Le maître d'ouvrage, qui est qualifié dans le domaine de la construction, ne pouvait pas, de bonne foi, attribuer à cette clause un autre sens que celui retenu ici. »²⁸¹

La Commission prend ainsi acte du fait que Y _____ Sàrl n'endosse aucune responsabilité dans le non-fonctionnement des installations techniques. Elle estime cependant que si le bureau d'architecte, en sa qualité de directeur et coordinateur des travaux, craignait que les modifications apportées aux installations techniques nuisent au bon fonctionnement de la pisciculture – ce qui semble avoir été le cas –, il n'aurait pas dû se contenter de rendre son mandant attentif au problème, il aurait dû exiger la validation par un ingénieur spécialisé desdites modifications. En ne le faisant pas, Y _____ Sàrl a, aux yeux de la CEP, manqué à son devoir de diligence. Selon l'appréciation de la Commission, les manquements dans la coordination générale ont débouché sur de graves conséquences dans l'exploitation de la pisciculture.

La CEP considère par ailleurs que Y _____ Sàrl endosse la responsabilité de la pose d'un tube de trop faible diamètre pour le raccordement de la pisciculture au réseau d'eau communal, dont les conséquences se sont révélées néfastes pour le fonctionnement de la pisciculture.

La Commission retient encore que différents défauts et malfaçons, qui n'ont pas d'influence sur le fonctionnement des installations techniques, doivent être imputés à Y _____ Sàrl.

²⁷⁸ PV d'audition de C _____ du 27 novembre 2020.

²⁷⁹ PV d'audition de D _____ du 27 novembre 2020.

²⁸⁰ *Pisciculture d'Estavayer-le-Lac, interprétation du contrat d'architecte*, avis de droit du Prof. Jean-Baptiste Zufferey 17 mai 2021.

²⁸¹ *Ibid.*

En définitive, la CEP, dont ce n'est pas le rôle, ne se prononce pas sur la responsabilité civile de Y_____Sàrl. Elle considère cependant qu'en sa qualité de directeur et coordinateur des travaux, le bureau d'architecture a contribué à l'échec enregistré.

2.3.4.1.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 2 juillet 2021, Y_____Sàrl a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

Y_____Sàrl relève que « les installations techniques ont fait l'objet d'un cahier des charges et d'un descriptif établis par un ingénieur spécialisé [...]. L'entreprise adjudicatrice des travaux a toutefois proposé des variantes à ces installations. Le maître d'ouvrage, qui est qualifié dans le domaine de la construction, a accepté ces variantes sans toutefois les faire vérifier par un ingénieur spécialisé. Cette faute lui est entièrement et exclusivement imputable. » Le bureau d'architecture estime que « rien ne permet à la CEP d'affirmer *[qu'il]* devait exiger du maître d'ouvrage la validation par un ingénieur spécialisé des modifications apportées aux installations techniques par l'entreprise adjudicatrice des travaux ». Selon Y_____Sàrl, « on ne saurait attendre d'un architecte qu'il impose au maître d'ouvrage un ingénieur spécialisé ».

Y_____Sàrl considère par ailleurs avoir respecté son devoir d'avis en insérant dans son offre du 16 janvier 2015 la clause indiquant au maître d'ouvrage que le bureau d'architecture, étant donné que les modifications au projet initial avaient été apportées sans la participation d'ingénieurs spécialisés, se déchargeait de toute responsabilité liée aux installations techniques. « On en déduit qu'en l'espèce, le maître d'ouvrage a décidé, en toute connaissance de cause, de renoncer à faire vérifier par son ingénieur spécialisé les modifications apportées aux installations techniques par l'entreprise adjudicatrice des travaux. » Aussi Y_____Sàrl rejette-t-elle la conclusion de la CEP selon laquelle elle aurait manqué à son devoir de diligence.

Y_____Sàrl rejette également l'affirmation de la CEP selon laquelle « les manquements dans la coordination générale ont débouché sur de graves conséquences dans l'exploitation de la pisciculture ». Elle estime que tant l'expertise technique d'Aqua Transform AG que l'enquête administrative d'Eller & Associés SA et l'avis de droit du prof. Zufferey « révèlent que les défauts trouvent leur origine dans les modifications apportées aux installations techniques [...], et, d'autre part, par le fait que le maître d'ouvrage a renoncé à faire vérifier ces modifications par un ingénieur spécialisé ».

Y_____Sàrl conteste « fermement » la responsabilité de la pose d'un tube de diamètre de trop faible diamètre pour le raccordement de la pisciculture au réseau d'eau communal. Selon le bureau d'architecture, « la question du diamètre du tube en question relève de la compétence de l'ingénieur spécialisé dans les installations techniques ».

→ *La CEP relève que son enquête montre que le tube commandé par un collaborateur de Y_____Sàrl ne correspond pas à celui figurant sur le plan du radier remis à l'architecte pour exécution.*

Y_____Sàrl conteste les reproches concernant « différents défauts et malfaçons, qui n'ont pas d'influence sur le fonctionnement des installations techniques ». Le bureau d'architecture estime qu'aucun défaut ou malfaçon ne lui est imputable et considère que « l'affirmation contraire de la CEP est choquante dès lors que cette dernière ne prend même pas la peine de préciser quel défaut ou malfaçon elle *[lui]* reproche, se contentant de jeter sur cette dernière le discrédit ». Y_____Sàrl souligne cependant que « les prétendus défauts et malfaçons qui sont ici visés par la CEP concernent des travaux dérisoires qui n'ont pas pu être exécutés car il *[lui]* a été demandé de stopper les travaux avant la toute fin du chantier ». Et d'assurer que « ces travaux portaient sur de très légères adaptations qui sont inhérentes dans ce genre de construction et qui n'avaient aucune influence sur les installations techniques, ni sur le fonctionnement du bâtiment ou sur son vieillissement ».

2.3.4.2 W_____AG

W_____AG est une entreprise spécialisée dans les techniques du bâtiment (chauffage, climatisation, ventilation, installations sanitaires). Elle rejoint le projet en 2012, après avoir pris, au retour des soumissions, le premier rang du classement par points. C_____, responsable du département Industrie, est auditionné en septembre 2012 par un comité chargé d'évaluer les compétences techniques de l'entreprise. Il ressort de cet entretien que le soumissionnaire « a compris le fonctionnement et satisfait aux questions de l'ingénieur ».

C_____ confirme que W_____AG n'avait aucune connaissance en matière de construction de pisciculture. Mais l'appel d'offres, souligne-t-il, n'avait pas été adressé à des spécialistes piscicoles : « Le cahier des charges parlait de la technique de chauffage, des installations sanitaires et des installations piscicoles. M. Gallusser avait fait une seule soumission détaillée, tout figurait dedans. Nous étions en mesure de construire, car nous avons une bonne base détaillée sur laquelle travailler²⁸². » Pour les aspects piscicoles, W_____AG s'est appuyée, selon C_____, sur les utilisateurs : « Pendant les travaux, on a eu l'assistance de F_____, de A_____ et de H_____. Ils nous conseillaient au niveau piscicole²⁸³. »

- > La CEP constate que W_____AG n'a aucune qualification en matière de construction d'installations techniques piscicoles. A ce titre, l'entreprise aurait dû s'adjoindre les services d'un ingénieur spécialisé. Elle ne l'a pas estimé nécessaire et s'est retrouvée chargée par le maître d'ouvrage de la responsabilité technique des installations.

La Commission retient que C_____ s'est beaucoup impliqué dans ce projet, mais il a proposé des modifications qui se sont révélées néfastes. Il ne s'est pas montré suffisamment prudent dans les adaptations suggérées et ne s'est pas renseigné sur leurs implications. La Commission relève cependant que ses mauvaises décisions ont été prises dans le but de satisfaire aux demandes de son client.

La CEP relève que, contractuellement, W_____AG doit rendre une installation en état de fonctionner. Ce n'est pas le cas et les rapports d'expertise indiquent que la pisciculture ne fonctionnera jamais telle qu'équipée. La Commission souligne cependant que la phase de tests des installations – qui doit permettre à l'entreprise de corriger les défauts – n'a pas été effectuée. « Ils ont foncé sans respecter la phase de tests²⁸⁴. » La Commission conçoit dès lors que W_____AG ait refusé de signer le procès-verbal de réception de l'ouvrage. La CEP considère que W_____AG est avant tout coupable d'avoir surestimé ses capacités à réaliser des installations piscicoles sans l'aide d'un ingénieur spécialisé. Les conséquences de ce péché originel seront tragiques. L'entreprise ne saurait cependant être tenue pour seule responsable de ne pas s'être adjoint les services d'un spécialiste.

La CEP relève que W_____AG a essayé de satisfaire aux demandes du maître d'ouvrage mais constate qu'elle n'a pas réalisé une infrastructure technique fonctionnelle. En définitive, la Commission, dont ce n'est pas le rôle, ne se prononce pas sur la responsabilité civile de l'entreprise. Elle considère cependant que W_____AG, en qualité de responsable des installations techniques, a contribué à l'échec enregistré.

2.3.4.2.1 Prise de position selon l'article 184 LGC

En date du 5 juillet 2021, W_____AG a déposé des observations. Ses remarques sont synthétisées de la manière suivante :

W_____AG est en premier lieu satisfaite de constater que le rapport de la CEP met en lumière « les graves lacunes constatées chez le maître d'ouvrage dans la structure organisationnelle mise en place lors de la construction » de la pisciculture. L'entreprise considère que cet élément, couplé à la mise à l'écart de Jean-Daniel Wicky, aux besoins engendrés par les économies à trouver, au refus de faire appel à un spécialiste du domaine piscicole et à la mise en service anticipée des installations, a eu « un impact décisif » sur le projet d'exécution et le contenu du mandat qui lui a été confié. « D'un simple contrat pour l'exécution d'installations techniques (sur la base des plans préparés par M. Bruno Gallusser [...]), on est passé, après les modifications sollicitées par le SFF et le SBat, à la conception et à l'exécution d'une installation modifiée nécessitant des compétences spécifiques dans le domaine piscicole. » Elle

²⁸² PV d'audition de C_____ du 27 novembre 2020.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*

considère dès lors que sa responsabilité est « clairement subsidiaire » à celle d'autres protagonistes du dossier. L'entreprise estime que sa responsabilité peut être évaluée « à un pourcentage de l'ordre de 10 à 15% au maximum », mais précise que l'offre transactionnelle qu'elle a formulée (165 000 francs) est « largement plus élevée que cette part estimée au dommage subi par l'Etat de Fribourg », évalué quant à lui à 915 000 francs (l'entreprise ne retient pas les 611 000 francs d'investissements devant répondre à des besoins supplémentaires des utilisateurs, cf. 2.4.1).

W_____AG soutient que la configuration telle que réalisée par Y_____Sàrl – notamment la présence d'escaliers qui n'était pas prévue dans le projet initial, la trop grande différence de niveau entre les bassins et les cylindres d'incubation, la difficulté de coordonner le croisement des tuyaux permettant une circulation gravitaire et la hauteur insuffisante du bâtiment – ne permettait plus une circulation gravitaire entre les bassins. Et affirme ainsi que, « contrairement à ce que soutiennent, d'une part, D_____ qui assure que le bâtiment, du point de vue architectural, a été développé en fonction de la solution de Bruno Gallusser, et d'autre part B_____, qui a prétendu qu'il y avait suffisamment de place pour faire comme cela était prévu dans le plan initial, [...] elle a dû s'adapter à l'architecture du bâtiment, qui ne permettait pas l'écoulement gravitaire prévu ». W_____AG précise que le nouveau schéma des installations « a été présenté et dûment approuvé, au début de l'année 2016, par les différents intervenants au projet (B_____ du SBat, A_____ du SFF et F_____, garde-faune et responsable piscicole) ».

W_____AG relève par ailleurs que la mise en service de la pisciculture a été précipitée « dans la mesure où la première saison aurait dû être consacrée à des tests et à la mise au point de l'installation avec le SFF ». Or, « alors que W_____AG n'avait pas encore ouvert la procédure de réception de l'ouvrage en annonçant l'achèvement des travaux conformément à la norme SIA 118 (art. 158), le maître d'ouvrage, qui était censé simplement déménager les bassins de la pisciculture de Morat, a pris possession de l'installation et a commencé l'exploitation et la production de suite ». Ainsi, l'entreprise « n'a jamais eu la possibilité d'intervenir et de réparer ou de corriger d'éventuels défauts ». W_____AG estime que si le maître d'ouvrage n'avait pas commencé l'exploitation et la production « sur le champ », elle aurait pu, « aisément et à moindre frais, corriger le tir en lien avec le système de pompage et l'accompagner d'une solution de dégazage de l'eau ».

W_____AG confirme que les incubateurs de 30 litres ont été installés sur ordre de H_____, ainsi que l'a déclaré C_____ lors de son audition. « Le nouveau concept des installations techniques de la pisciculture a été soumis, dans son ensemble, à H_____ qui n'a formulé aucune remarque, ni émis des doutes quant au fonctionnement de l'installation. Il a cependant demandé de rehausser les cylindres d'incubation, de les faire passer de 20 à 30 litres et de prévoir des bassins de décantations pour les alevins. F_____ avait défini les bassins souhaités de manière très précise. »

W_____AG reconnaît qu'il était stipulé, dans le contrat d'entreprise passé le 30 octobre 2015 avec le SBat, que « pour les problèmes spécifiques à son activité, [l'entreprise] sera en contact avec les ingénieurs mandataires spécialisés, lorsqu'il y en a ». Or, l'Etat a renoncé à faire appel à un ingénieur spécialisé à la suite du retrait de Bruno Gallusser.

W_____AG rappelle que ce sont les modifications apportées au concept piscicole initial, « suite à l'option prise par le MO d'économiser 500 000 francs et de ne pas solliciter de crédit supplémentaire », qui ont engendré le besoin de faire appel à un ingénieur spécialisé. L'appel d'offres auquel l'entreprise a répondu ne nécessitait aucune connaissance piscicole spécifique, « si ce n'est de comprendre le fonctionnement de l'installation, exigence que C_____ a parfaitement remplie lors de son interrogatoire du 12 juillet 2012 par le comité d'audition chargé d'évaluer les connaissances techniques de la maison W_____AG ». L'entreprise relève par ailleurs qu'elle « négociait ou collaborait avec plusieurs collaborateurs du SFF, F_____, G_____ et H_____ ». Elle considère ainsi qu'il est « trop commode » de lui reprocher de ne pas s'être entourée d'un mandataire spécialisé, « d'autant que les modifications du projet initial ont eu lieu, pour la grande majorité à tout le moins, à l'initiative des Services cantonaux ». W_____AG considère ainsi que, « au vu – notamment – du fait que les instructions relatives aux modifications à apporter au projet initial de l'installation lui ont été données par les représentants du SFF, [...], elle doit être exonérée de responsabilité dans ce dossier, ou à tout le moins, que sa responsabilité doit être reconnue comme largement subsidiaire à celle du MO, ce d'autant plus qu'il appartenait à ce dernier de faire appel à une personne compétente afin de remplacer M. Bruno Gallusser ». W_____AG indique « avoir fait confiance aux compétences des spécialistes du SFF, ainsi qu'à celles de H_____, comme le stipulait d'ailleurs son contrat ». Elle ne saurait ainsi, aujourd'hui, « se voir accablée pour ne pas s'être attachée les services d'un autre mandataire ».

2.4 Vérifier l'exactitude du montant de 1,5 million de francs nécessaire à la remise en fonction de la pisciculture (art. 2 al. 1 let. e)

2.4.1 L'étude Aqua Transform AG

Le Conseil d'Etat a confié à la société Aqua Transform AG le mandat de chiffrer le coût d'une remise en état de la pisciculture. L'étude réalisée révèle que d'importantes adaptations sont nécessaires pour assurer un fonctionnement fiable des installations. Au total, la facture s'élève à 1,526 million de francs. Ce montant, le Conseil d'Etat le détaille en décembre 2019, alors qu'il annonce sa décision d'abandonner l'exploitation de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac : « Le coût d'une remise en état sur la base du projet initial se monte à 657 000 francs. Il faut rajouter à ce montant 258 000 francs en lien avec l'appareillage et le mobilier – soit un total de 915 000 francs – ainsi que 611 000 francs d'investissements pour répondre à des besoins supplémentaires des utilisateurs, ce qui amène au chiffre total de 1 526 000 francs »²⁸⁵. Le Conseil d'Etat précise encore que les coûts annuels d'exploitation se montent à 180 000 francs.

Le Conseil d'Etat n'a cependant pas précisé qu'il convenait de retrancher, au montant de 1,526 million, une somme de 335 000 francs, correspondant au solde du crédit de construction (170 000 francs) et à la participation que W_____AG est disposée à assumer sans reconnaître d'obligation légale (165 000 francs). Ainsi, selon l'étude Aqua Transform AG, le coût de la remise en état est de 1,191 million de francs.

2.4.2 L'étude BFH-HAFL

La CEP, pour répondre à la mission confiée par le Grand Conseil, a mandaté M. Thomas Janssens, responsable aquaculture de la BFH-HAFL, afin que celui-ci vérifie la fiabilité de l'étude Aqua Transform AG.

Après analyse des besoins et vérification des prix pour les différents éléments et services, M. Janssens établit un coût de remise en fonction légèrement moins élevé, à 1,405 million de francs²⁸⁶. Le tableau ci-après compare les deux estimations :

Poste budgétaire	Estimation Aqua Transform	Estimation BFH-HAFL
Travaux préparatoires	25 380.00	17 820.00
Bâtiment	967 568.64	175 760.00
Climatisation et électricité		718,318.64
Equipements de production	216 710.00	229 840.00
Aménagements extérieurs	32 240.00	22 880.00
Coûts annexes	67 424.95	46 584.75
Matériel divers	41 000.00	31 000.00
Réserve 5%	67 525.68	62 110.17
TVA	107 770.98	100 432.14
TOTAL	1 525 810.25	1 404 745.70

Il convient, là encore, de retrancher les 335 000 francs correspondant au solde du crédit de construction (170 000 francs) et à la participation que W_____AG est disposée à assumer sans reconnaître d'obligation légale (165 000 francs). Ainsi, selon l'étude BFH-HAFL, le coût de la remise en état est de 1,07 million de francs.

²⁸⁵ Communiqué de presse du Conseil d'Etat du 17 décembre 2019.

²⁸⁶ *Evaluation technique et vérification des coûts pour la remise en fonction de la pisciculture cantonale d'Estavayer-le-Lac*, BFH-HAFL, juin 2021, p.38.

3 Conclusions

3.1 Une incurie inexcusable

La CEP est consciente du biais rétrospectif donnant l'illusion que l'on aurait pu et dû prévoir ce qui allait se produire, et pousse à surestimer la probabilité de survenance des événements. Elle s'est donc attachée à évaluer les décisions prises en fonction des connaissances qu'avaient les différents acteurs du projet au moment de la prise de décision, sans connaître au préalable les conséquences de leur action.

Cela étant précisé, la CEP reste médusée par le manque de clairvoyance et d'acuité qui a prévalu dans la réalisation de la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac. La Commission est persuadée que cette débâcle aurait pu être évitée si l'on s'était attaché à construire la nouvelle pisciculture selon le concept initial de l'ingénieur spécialisé.

Elle juge inexcusable l'incurie témoignée par les différents acteurs du projet, à tous les niveaux. Il n'est pas admissible, de la part des services de l'Etat, de confier la responsabilité d'installations techniques piscicoles à une entreprise n'ayant aucune compétence dans ce domaine spécifique. Il n'est pas davantage admissible que le bureau d'architecture mandaté pour la surveillance des travaux puisse se désresponsabiliser de tout ce qui a trait aux installations techniques par le simple ajout d'une réserve à son offre d'honoraires. Il n'est pas admissible enfin que le Conseil d'Etat et les Directions concernées se désintéressent pareillement d'un dossier relevant de leur responsabilité.

La légèreté montrée dans la conduite de cette opération est indigne de la confiance des citoyennes et citoyens fribourgeois. La Commission attend de cet échec qu'il serve de contre-exemple et sonne comme un avertissement : un tel naufrage ne doit pas se reproduire.

3.2 Responsabilités et sanctions

La CEP rappelle ici qu'elle n'est pas un organe judiciaire et n'a aucune compétence pour prononcer des sentences pénales ou des contestations civiles (*cf.* 2.3). Il ne lui appartient dès lors pas d'entamer des procédures visant à sanctionner les responsables qu'elle a identifiés. Elle laisse au Conseil d'Etat la liberté d'entreprendre, sur la base des conclusions de l'enquête, les démarches qu'il jugerait appropriées.

3.3 Une remise en fonction nécessaire

Au terme de ses travaux, la CEP estime que le canton de Fribourg doit disposer d'une pisciculture d'Etat, tant d'un point de vue biologique que d'un point de vue pratique.

Des entretiens qu'elle a menés avec les spécialistes et acteurs du milieu piscicole, la Commission retient que les avis divergent sur la nécessité d'élevage des corégones destinés à la pêche professionnelle. Elle relève cependant que, face aux changements climatiques, tous s'accordent à dire qu'une telle infrastructure s'avèrera indispensable, dans le futur, au maintien d'espèces indigènes menacées. Pour remplir ce devoir impérieux, l'Etat ne peut pas renoncer à former ses propres pisciculteurs, dépositaires de la maîtrise technique des installations et des connaissances en matière d'élevage.

La CEP est ainsi d'avis que la remise en fonction de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac est une nécessité pour le canton de Fribourg. Elle est consciente que cela a un coût, mais estime que la préservation de la biodiversité et du savoir-faire est à ce prix. En ce sens, les membres de la CEP – à l'unanimité – soutiennent la motion populaire 2020-GC-28 « Réouverture de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac » et invitent le Grand Conseil à en faire de même.

4 Recommandations

4.1 Mise en place d'une structure de projet

L'enquête de la CEP révèle le déficit d'organisation et de cohérence des différents protagonistes du projet de construction de la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac. Le SBat et le SFF se renvoient mutuellement la responsabilité de l'ouvrage et personne ne sait qui dirige la manœuvre. Pour la Commission, ce dysfonctionnement est la source de la plupart des mauvais choix opérés et des erreurs commises.

Ce manque de leadership a conduit à une dilapidation d'argent public que la CEP ne saurait tolérer. Pour éviter la répétition de pareille déconvenue, la Commission recommande vivement que chaque projet – aussi modeste soit-il financièrement – bénéficie d'une structure hiérarchique claire, au sein de laquelle chacun – administration et intervenants externes – connaît et admet tant son rôle que ses responsabilités. Elle demande au Conseil d'Etat en général et aux différentes Directions en particulier d'y veiller scrupuleusement, sous peine de voir un événement aussi désastreux se reproduire.

La CEP considère en outre qu'il n'apparaît pas judicieux d'impliquer plusieurs Directions dans la réalisation d'un ouvrage. Elle estime que la réalisation des projets de construction de l'Etat doit être placée dans la compétence exclusive de la DAEC. Charge à cette dernière d'instaurer les processus permettant de concrétiser l'objectif visé et de mettre en place la structure de projet adéquate pour y parvenir.

4.2 Présentation de budgets réalistes

La CEP relève que dans ce dossier – comme dans d'autres avant et après lui –, l'enveloppe budgétaire soumise au Grand Conseil était insuffisante pour réaliser le projet. Ce n'est en effet qu'au retour des soumissions, après le vote du Parlement, qu'un déficit de financement de 500 000 francs, soit 20 % du crédit d'engagement, a été constaté.

La Commission déplore que les services et leur Direction de tutelle n'aient pas immédiatement sollicité du Grand Conseil le crédit additionnel nécessaire au bon développement du projet. Cela a amené le SBat et le SFF à « bricoler » au jour le jour des solutions boiteuses, qui n'ont pas été moins coûteuses puisqu'un financement complémentaire de plus de 400 000 francs a dû être trouvé. Pour une installation qui ne fonctionne finalement pas. Cet argent a tout simplement été gâché.

La Commission déplore surtout, d'une manière générale, le manque de précision du chiffrage des projets de construction. La répétition, ces dernières années, d'estimations par trop approximatives a nui à la crédibilité de l'Etat de Fribourg et de ses services. Cela ne peut, ni ne doit, durer. La CEP attend du Conseil d'Etat qu'il présente au Grand Conseil des décrets qui reflètent au plus près le coût réel des travaux à engager. Et ce coût ne peut être établi qu'après le retour des appels d'offres. La Commission a retenu de l'intervention du Directeur AEC devant le Grand Conseil en juin 2021 que la procédure allait être modifiée dans ce sens. Elle en prend acte, et l'encourage à mettre en œuvre au plus vite un système qui n'empêchera certes pas les mauvaises surprises, mais doit permettre de les minimiser.

4.3 Traçabilité des choix effectués et des décisions arrêtées

La Commission est fort contrariée, et c'est un euphémisme, de n'avoir trouvé aucune trace écrite des processus de réflexion ayant conduit les protagonistes à dénaturer le projet développé par l'ingénieur spécialisé. Il n'est pas admissible que des décisions aussi importantes que la modification du concept piscicole ou l'alimentation des installations d'exploitation en eau prélevée dans le hangar à bateau ne soient pas protocolées. La CEP enjoint le Conseil d'Etat en général et les différentes Directions en particulier de veiller à ce que soient systématiquement établis des procès-verbaux permettant de retracer l'historique des choix effectués et des décisions arrêtées.

La Commission d'enquête parlementaire « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac » invite le Grand Conseil à prendre acte de son rapport.