



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-208

Goya Onda, soutien de l'Etat et des communes

Auteur :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	16.09.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	16.09.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.11.2024

I. Question

Le projet privé de bassin à vagues artificielles pour la pratique du surf du nom de Goya Onda, à Morlon, a été abandonné et sa fiche retirée du plan directeur cantonal (ci-après : PDcant) ensuite du préavis défavorable de l'Office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE) lors de la procédure de demande préalable. Manifestement ce projet contrevenait aux principes de base de l'aménagement du territoire en raison de son implantation hors de la zone à bâtir.

Il y a quelques semaines s'est ouvert au public, à Hallbergmoos près de Munich, le parc aquatique O2 Surftown MUC présentant une vague artificielle d'un modèle identique à celle qui était planifiée à Morlon. Cette installation a été conçue par la société Endless surf, filiale de Whitewater, multinationale active dans la création d'attractions aquatiques. De plus, une installation similaire, mais dotée d'une technologie différente, existe déjà depuis plusieurs années près de Sion.

Il apparaît donc clairement que la vague de Morlon n'avait rien d'innovant en soi du point de vue technique, s'agissant d'une installation conçue par une entreprise spécialisée d'origine canadienne et désormais active dans le monde entier. De plus, O2 Surftown MUC est implantée dans une zone d'activité à proximité de l'aéroport de Munich, loin de tout plan d'eau naturel ou artificiel. Il s'agit d'une piscine, tout comme le projet de Morlon, dont l'implantation dans le lac de la Gruyère, dans le domaine public des eaux, en pleine nature, hors de la zone à bâtir, ne procédait donc d'aucune nécessité et, partant, n'était clairement pas imposée par sa destination au sens du droit fédéral.

Pourtant le projet Goya Onda, projet privé ne présentant aucune innovation significative et contrevenant de manière évidente à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, a joui de divers soutiens publics et parapublics.

Les études nécessaires au projet Goya Onda ont été subventionnées à hauteur de 25 000 francs à parité entre la Confédération et l'Etat de Fribourg via la Nouvelle Politique Régionale (ci-après : NPR). Dans ce cadre, les partenaires du projet étaient Goya Onda SA, GESA SA, Groupe E SA, TPF Holding SA et l'Association Régionale de la Gruyère (ci-après : ARG). Sur la fiche de clôture du projet NPR, il est mentionné qu'« une fiche spécifique au projet dans le PDcant a été créée avec la DAEC, nos urbanistes et les services juridiques du canton ». Il semble donc qu'une aide technique et

juridique ait été apportée au projet Goya Onda par l'Etat de Fribourg en plus de la contribution financière de la NPR.

De plus, une grande partie des études menées pour le projet Goya Onda, notamment sur la gestion de l'eau, résultaient de la compensation de l'impact que nécessitait l'implantation de la piscine à vague dans le lac de la Gruyère. En d'autres termes, Goya Onda ne faisait que compenser l'atteinte que ce projet occasionnerait par son implantation en pleine nature. O2 Surftown MUC, érigé en zone d'activité, ne rencontre pas ces problèmes. Mieux, l'installation est présentée comme étant en grande partie autonome énergétiquement en raison de l'importante surface de panneaux solaires recouvrant le bâtiment technique, ce qui n'était apparemment pas faisable à Morlon, vraisemblablement en raison d'impératifs liés à la protection du paysage. Par ailleurs, la gestion du trafic à la pointe de Morlon n'est pas un thème pertinent, celle-ci pouvant être entreprise indépendamment d'un projet de grande ampleur et de préférence en coordination avec l'ensemble des communes riveraines du lac. À nouveau, la vague munichoise, sise à proximité d'importants axes de communication ne semble pas connaître ces problèmes. Le projet Goya Onda n'était donc pas aussi exemplaire qu'annoncé et ne faisait principalement que compenser son propre impact écologique. A nouveau, il ne semble pas y avoir eu de raisons déterminantes d'aider financièrement un projet privé de parc aquatique qui ne présentait pas un caractère innovant ou exceptionnel du point de vue environnemental.

Selon le journal « *La Liberté* » du 9 septembre 2022, le Groupe E a contribué financièrement aux études préliminaires du projet Goya Onda à hauteur de 50 000 francs tandis que les TPF ont fourni une vingtaine d'heures de travail sur les aspects de mobilité. Tant le Groupe E que les TPF sont des entreprises dont l'Etat détient la majorité du capital.

Ces soutiens semblent donc poser un problème de constitutionnalité en lien avec l'aménagement du territoire. En effet, la Constitution fédérale et celle du Canton de Fribourg imposent à l'Etat d'agir de bonne foi (art. 9 Cst.). De plus, l'article 46 Cst. exige des cantons qu'ils « mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi » (reprise partielle de la lettre du 16 février 2023 du conseiller juridique de l'initiative « sauvez les Laviaux » à l'ARE).

En l'espèce, il semble inconstitutionnel qu'un pouvoir public ait soutenu le développement d'un projet privé dont l'implantation est manifestement contraire à la planification de l'aménagement du territoire cantonal et fédéral. Il semble encore moins constitutionnel que des pouvoirs publics s'impliquent comme facilitateur de la mise en place d'un projet privé manifestement contraire aux principes de l'aménagement du territoire (reprise : idem paragraphe précédent).

Par ailleurs et toujours selon le journal « *La Liberté* », le projet Goya Onda a également obtenu un soutien financier à hauteur de 50'000 francs de la part de la société GESA, entreprise en mains de différentes communes dont principalement la Ville de Bulle. De plus l'ARG, association multirôles regroupant l'ensemble des communes de la Gruyère et présidée par le Préfet du district était partenaire de Goya Onda dans le cadre de la NPR. A nouveau, ces soutiens à un projet privé dont l'implantation est contraire aux principes de l'aménagement du territoire interrogent.

Selon le journal « *La Liberté* » du 12 septembre 2024, le projet Goya Onda a finalement nécessité différentes études dont le financement s'est monté à 380 000 francs. Les financements publics et parapublics représenteraient donc environ un tiers de ce montant.

En vertu de ce qui précède, je remercie donc le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Sur la base de quels critères l'Etat de Fribourg a-t-il apporté son soutien au projet privé Goya Onda qui ne présente, apparemment, aucune innovation significative ?
2. D'autres projets similaires, implantés hors de la zone à bâtir, ont-ils reçu ou sont-ils susceptibles de recevoir un tel soutien ?
 - a) si oui, lesquels et pourquoi ?
3. Dans le cadre spécifique de la NPR et du PDcant, quelles justifications l'Etat de Fribourg donne-t-il pour entrer en matière sur un projet privé de grande ampleur implanté dans le domaine public des eaux, hors de la zone à bâtir et, manifestement, sans qu'il soit imposé par sa destination ?
4. Comment l'Etat de Fribourg justifie-t-il ses différents engagements financiers, techniques et juridiques en faveur d'un projet privé qui contrevient manifestement aux principes de base de l'aménagement du territoire ?
5. Comment l'Etat de Fribourg justifie-t-il le financement d'études préliminaires du projet privé Goya Onda par des entreprises dont il détient la majorité du capital social, soit le Groupe E et les TPF ?
 - a) Ce type de financement est-il usuel, si oui, selon quels critères ?
6. Sur la base de quels critères l'Etat de Fribourg a-t-il admis l'implantation d'un projet privé dans le domaine public des eaux ?
 - a) Quel accord a-t-il été nécessaire et quelles en étaient les modalités ?
7. En tant que garant du bon fonctionnement des communes, comment l'Etat de Fribourg se positionne-t-il sur les soutiens apportés par une entreprise en mains communales comme GESA ou par une association de communes comme l'ARG à un projet privé qui contrevient manifestement aux principes de base de l'aménagement du territoire ?
 - a) Est-il normal que la commission d'aménagement local de Morlon n'ait, semble-t-il, pas été préalablement consultée en amont des premières démarches de soutien communales et cantonales au projet Goya Onda ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat se permet de rappeler que la Nouvelle Politique Régionale (NPR) est une politique d'impulsion économique, qui vise à soutenir des projets divers et variés allant de l'expérimental à des projets plus confirmés dans le but de favoriser le développement régional. Elle permet, dans certains cas, de prendre des risques mesurés pour encourager l'innovation territoriale (Loi fédérale sur la politique régionale ; RF 901.0).

Ainsi, le 19 juin 2020, une aide NPR à fonds perdu de 25 000 francs a été octroyée par la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) à la Communauté d'intérêts GOYA ONDA 2020. Ledit projet s'intitulait « Développement d'une attraction touristique innovante sur le Lac de la Gruyère – études techniques pour la réalisation du projet Goya Onda » et visait à explorer une proposition unique de valeur pour renforcer l'attractivité d'une région touristique, en l'occurrence le Lac de la Gruyère. Les études prévues devaient fournir les éléments nécessaires au dépôt d'une demande de permis de construire.

La décision de la DEEF est intervenue à un stade de conception initiale du projet où il s'agissait d'étudier la faisabilité d'une nouvelle attraction touristique innovante, inexistante dans le canton.

Aussi, le Conseil d'Etat souligne que, dans le cadre de la NPR, il est fréquent de financer des études de faisabilité, en particulier pour des projets qui en sont à une phase initiale, correspondant à la conception et aux premières autorisations comme dans le cadre du projet en question.

Dans le cas du projet Goya Onda, la NPR n'était pas la seule source de financement. Le projet reposait sur une Communauté d'intérêts, fonctionnant selon un modèle de partenariat public-privé, et avec la participation de plusieurs partenaires externes. A noter que le soutien des tpf s'est limité à un accompagnement technique sur les questions de mobilité sans financement direct. Il convient de préciser que la NPR n'accorde aucun soutien direct à une entreprise privée de manière isolée.

Le contexte étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions du député :

1. Sur la base de quels critères l'Etat de Fribourg a-t-il apporté son soutien au projet privé Goya Onda qui ne présente, apparemment, aucune innovation significative ?

Le projet Goya Onda se distinguait par son caractère innovant, offrant un excellent rapport qualité/prix/temps de voyage pour les amateurs de surf, avec des conditions optimales indépendamment de la météo. Il visait également à introduire une nouvelle activité au bord du lac de la Gruyère, tout en respectant l'environnement naturel grâce à une construction réversible. L'accès en transports publics était encouragé

Sur le plan économique, le projet visait à se positionner sur la scène mondiale de l'industrie du surf, un secteur générant annuellement 22 milliards de francs et comptant environ 23 millions de pratiquants dans le monde. En Suisse, on estime à 50 000 le nombre d'adeptes. Goya Onda aurait été le premier projet de vague artificielle implanté sur un lac existant.

Les porteurs du projet, à savoir la Communauté d'intérêts susmentionnée, soutenus par d'autres acteurs locaux et régionaux, ont donc cru au potentiel du projet et aux impacts touristiques et économiques positifs qu'il pouvait engendrer. L'Etat de Fribourg a soutenu financièrement cette démarche de manière modeste comme déjà indiqué. Il est en effet habituel que l'Etat soutienne des initiatives régionales élaborées par et pour les acteurs économiques concernés. Ainsi, dans le cadre du projet Goya Onda, il y avait une convergence de points de vue et une prise en compte équilibrée des intérêts, justifiant un examen approfondi de la faisabilité du projet.

2. D'autres projets similaires, implantés hors de la zone à bâtir, ont-ils reçu ou sont-ils susceptibles de recevoir un tel soutien ?
a) si oui, lesquels et pourquoi ?

D'une manière générale, le Conseil d'Etat considère que seules des études approfondies permettent d'évaluer la pertinence et le potentiel d'un projet. Cette démarche a pour objectif de valider ou non un concept, de remettre en question l'existant et, en définitive, d'innover. Cependant, tout projet doit franchir une série d'étapes et suivre des procédures rigoureuses avant de pouvoir se concrétiser. Le respect strict des lois, règlements et procédures en vigueur est impératif.

Aucun autre projet similaire n'a bénéficié d'un tel soutien. Néanmoins, le Conseil d'Etat se réserve le droit d'examiner et d'appuyer tout projet susceptible de contribuer au développement économique du canton.

3. *Dans le cadre spécifique de la NPR et du PDCant, quelles justifications l'Etat de Fribourg donne-t-il pour entrer en matière sur un projet privé de grande ampleur implanté dans le domaine public des eaux, hors de la zone à bâtir et, manifestement, sans qu'il soit imposé par sa destination ?*

Voir préambule et réponse à la question 2.

4. *Comment l'Etat de Fribourg justifie-t-il ses différents engagements financiers, techniques et juridiques en faveur d'un projet privé qui contrevient manifestement aux principes de base de l'aménagement du territoire ?*

Comme mentionné en préambule et dans la réponse à la question 2, l'engagement financier de l'Etat dans le cadre du projet Goya Onda a été modeste et représentait environ 13.5 % du budget de la phase 1. Concernant les engagements techniques et juridiques, les services compétents de l'Etat ont traité le dossier de manière habituelle, en accordant au projet le même traitement que pour tout autre dossier. Aucun engagement ni ressource supplémentaire n'a été consenti pour son traitement.

5. *Comment l'Etat de Fribourg justifie-t-il le financement d'études préliminaires du projet privé Goya Onda par des entreprises dont il détient la majorité du capital social, soit le Groupe E et les TPF ?*

a) *Ce type de financement est-il usuel, si oui, selon quels critères ?*

S'agissant du Groupe E, des TPF ou des associations communales et régionales, la pratique veut que pour des projets d'importance régionale, les informations techniques minimales soient transmises au porteur de projet pour que celui-ci puisse les intégrer dans son étude. Il revient aux entreprises de décider de leur degré d'implication au cas par cas.

6. *Sur la base de quels critères l'Etat de Fribourg a-t-il admis l'implantation d'un projet privé dans le domaine public des eaux ?*

a) *Quel accord a-t-il été nécessaire et quelles en étaient les modalités ?*

Comme déjà expliqué dans la réponse du 19 juillet 2022 à la question [2022-CE-189](#) « Le projet de vague artificielle et d'infrastructure hôtelière Goya Onda, à Morlon, a-t-il sa place dans le plan directeur cantonal (PDCant) », il est constaté qu'à l'échelle de la planification cantonale, il ne s'agit pas encore de décider si un projet va effectivement se réaliser, mais bien d'identifier toutes les contraintes en jeu et de définir le chemin à suivre pour permettre une éventuelle concrétisation. Dans ce sens, il n'y a pas eu d'autorisation formelle.

7. *En tant que garant du bon fonctionnement des communes, comment l'Etat de Fribourg se positionne-t-il sur les soutiens apportés par une entreprise en mains communales comme GESA ou par une association de communes comme l'ARG à un projet privé qui contrevient manifestement aux principes de base de l'aménagement du territoire ?*

Voir réponse à la question 5.

a) *Est-il normal que la commission d'aménagement local de Morlon n'ait, semble-t-il, pas été préalablement consultée en amont des premières démarches de soutien communales et cantonales au projet Goya Onda ?*

En réponse à la question 7a, le Conseil d'Etat réaffirme son attachement au principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution fédérale et décline toute prise de position à la place de la commune de Morlon. Il est également à rappeler que la commune de Morlon a été impliquée dans ce processus, vu son appartenance comme membre à part entière de l'ARG.