

# FR\_GERICHTE 601 2019 184 vom 29. April 2020

FR Kantonsgericht, 2020-04-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_601\\_2019\\_184](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2019_184)

FR: FR\_GERICHTE 601 2019 184 du 29 avril 2020

IT: FR\_GERICHTE 601 2019 184 del 29 aprile 2020

## Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Gemeindeangelegenheiten

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 155 al. 2 de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1), en relation avec l'art. 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction

Tribunal cantonal TC Page 6 de 10 administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

### E. 2

A teneur de l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA et 156 al. 2 LCo).

### E. 3.1

L'art. 34 al. 1 Cst. garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, tant sur le plan fédéral que sur le plan cantonal ou communal. Selon l'art. 34 al. 2 Cst., qui codifie la jurisprudence du Tribunal fédéral établie sous l'empire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I 191; ATF 132 I 104 consid. 3.1; 124 I 55 consid. 2a; 121 I 138 consid. 3; 104 Ia 187 consid. 3a), cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Une formation et expression libres de la volonté des électeurs supposent que les objets soumis au vote soient portés à temps et de façon adéquate à leur connaissance (ATF 132 I 104 consid. 3.1). Le droit de vote garanti par la Constitution fédérale donne par conséquent aux citoyens la faculté d'exiger que le résultat d'une votation ne soit pas reconnu s'il n'est pas l'expression fidèle et sûre de la libre volonté du corps électoral (ATF 113 Ia 46; 113 Ia 291 consid. 3a; 112 Ia 129; 108 Ia 157; 106 Ia 199; GRISEL, Initiative et référendum populaires, 1987, p. 50, 54 et 56; RAMSEYER, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, 1992, p. 17). L'autorité compétente a toujours le droit - et souvent le devoir - d'expliquer les projets soumis au peuple, d'en indiquer le but poursuivi et les conséquences pour les citoyens, de se prononcer sur leur opportunité (cf. AUBERT, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. II, Fassung von 1967; neubearbeiteter Nachtrag bis

1994, 1995, p. 620 n° 1218; RAMSEYER, p. 42). Elle accomplit par là-même une tâche inhérente à sa fonction, car les citoyens ont un intérêt légitime à savoir ce qu'elle pense. Le contenu de l'information donnée par l'autorité compétente doit cependant être exact et complet (GRISEL, p. 93); en d'autres termes, il doit être objectif (arrêt TC FR 1A 2006 145 du 25 juin 2008 consid. 2). Lorsque l'autorité rédige un message explicatif officiel en vue de la consultation populaire, elle viole son devoir d'information objective si elle oriente les citoyens de façon fallacieuse sur le but et la portée de l'objet de la votation (Extraits 1986 p. 179 consid. 3; ATF 112 Ia 129, 108 Ia 157 consid. 3b). Toutefois, le juge ne sanctionnera le défaut que si celui-ci porte sur l'objet même du vote, ou du moins sur un élément capital, par exemple, la portée financière du projet (GRISEL, p. 93). On ne saurait cependant retenir une violation de la Constitution dans les cas où un tel message contient un avis relatif à des questions d'appréciation, car il appartient en définitive à l'électeur de se faire lui-même sa propre opinion sur de telles questions (ATF 108 Ia 200; 98 Ia 622; ZBL 1979 p. 532). De même, il n'y a pas de procédé illicite de l'autorité lorsque le préavis manque de précision ou est erroné sur quelques points, mais que les citoyens disposent d'autres sources de renseignements qui rétablissent la vérité (arrêt TC FR 1A 2006 145 du 25 juin 2008

Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 consid. 2; GRISEL, L'information des citoyens avant les votations, in Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef, 1981, p. 70). Ainsi, les informations de l'autorité doivent être suffisantes (qualitativement et quantitativement) et, sur les points essentiels, objectives, pondérées et sérieuses. On peut exiger de l'électeur qu'il s'informe au besoin auprès d'autres sources appropriées, au cas où, selon lui, des questions spécifiques (qu'elles soient de nature juridique ou technique) entrent en considération (cf. ATF 105 Ia 151 consid. 3a). Seules des informations de l'autorité gravement fausses, susceptibles selon les circonstances concrètes d'influencer le droit de vote, sont de nature à justifier l'annulation d'une votation populaire qui s'est pour le reste valablement déroulée, ce en conformité avec la jurisprudence citée ci-dessus (cf. ATF 130 I 290 consid. 4 ss; 129 I 185 consid. 8.1).

### **E. 3.2**

Dès lors, lorsque l'autorité chargée de trancher un litige constate des irrégularités au cours de l'examen de la procédure de vote, cela ne signifie pas pour autant que ces irrégularités doivent être considérées comme importantes, que la décision attaquée devrait être annulée et que la votation devrait être répétée. Dans un tel cas cependant, les recourants ne doivent pas prouver que l'irrégularité a eu un effet décisif sur le résultat; il suffit que cet effet soit d'après l'état de fait établi du domaine du possible. Il s'agit d'examiner selon l'ensemble des circonstances - et cela aussi bien sous l'angle quantitatif que qualitatif - si les irrégularités ont pu avoir une influence sur le résultat de la votation. Il faut prendre en considération la valeur de l'écart des voix, la gravité des irrégularités constatées et leur importance dans le cadre de l'ensemble de la votation. Si la possibilité d'une influence sur le résultat du vote paraît à ce point minime qu'elle ne puisse pas sérieusement être prise en considération, on peut renoncer à l'annulation du vote (ATF 130 I 290 consid. 3.4; 117 Ia 41 consid. 5b et les arrêts cités; arrêt TF 1C\_338/2018 du 10 avril 2019 consid. 4.1; arrêt TC GE ATA/997/2019 du 11 juin 2019 consid. 5a).

### **E. 4**

En l'espèce, les recourants estiment que certaines informations en lien avec le crédit soumis au vote de l'assemblée communale du 20 mars 2019 ont été biaisées et qu'elles ont influencé

l'issue du scrutin dont ils demandent l'annulation.

#### **E. 4.1**

Force est d'emblée de relever à titre liminaire que le vote portait sur un crédit de CHF 5'925'000.- destiné à financer le projet de X.\_\_\_\_\_. Cela étant, même si le vote était en lien direct avec la construction notamment d'une salle polyvalente, à l'évidence, une distinction doit néanmoins être opérée entre le crédit en tant que tel et le projet proprement dit. Si les dépenses qui ne peuvent être couvertes en un seul exercice, les crédits supplémentaires qui s'y rapportent, ainsi que la couverture de ces dépenses doivent obligatoirement faire l'objet d'une décision de l'assemblée communale (cf. art. 10 al. 1 let. c LCo), le projet à l'origine de telles dépenses n'a pas, en revanche, à être soumis aux citoyens parce qu'il relève de la compétence et de la responsabilité du Conseil communal. Toutefois, en l'occurrence, ce dernier a mis sur pied plusieurs assemblées et séances d'information, avant l'assemblée du 20 mars 2019, pour définir avec le concours des citoyens les contours du projet en question. Un sondage leur a été soumis en 2016 afin qu'ils émettent un premier avis et des propositions sur l'affectation des futurs bâtiments. Puis, une première assemblée communale a eu lieu avec un premier projet, suivie d'une deuxième assemblée, le 26 avril 2017, pour présenter un nouveau projet, à l'origine du crédit litigieux. Ce 26 avril 2017, les affectations, en particulier la construction d'une salle polyvalente modulable, ont été présentées

Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 aux citoyens. Un débat portant sur le bien-fondé de la construction d'une telle salle a eu lieu, certains souhaitant une autre affectation, telle que la construction d'appartements pour personnes âgées. Cette proposition n'étant pas réalisable en zone d'intérêt général, il n'y a pas été donné suite. Au terme de l'assemblée, les électeurs, présents au nombre de 94, se sont prononcés favorablement sur les affectations proposées (avec 66 voix pour et 27 contre). D'autres assemblées se sont en outre déroulées afin de présenter aux citoyens un projet plus abouti, respectivement pour expliciter son financement. Ainsi, il résulte ce qui précède que le projet de X.\_\_\_\_\_ a fait l'objet de plusieurs présentations et que la construction d'une salle polyvalente a été admise par les citoyens bien avant la séance destinée à décider du financement du projet. Or, aucune discussion n'a jamais eu lieu sur la capacité d'accueil de la salle; la mention de 100 places figure dans le procès-verbal de la séance du 27 avril 2017 mais en lien avec le premier projet qui n'a pas été poursuivi et non pas semble-t-il avec le second projet, toujours actuel. Quoi qu'il en soit, il appartenait aux citoyens de s'en inquiéter, cas échéant, ce à quoi ils ont manifestement renoncé. Il est vrai qu'en assemblée du 20 mars 2019, le Syndic a parlé erronément d'environ 100 places assises et de 200 places debout. Toujours est-il que les plans, dès avant le 20 mars 2019, indiquaient déjà que la capacité de places assises était en réalité de 162. Par ailleurs, aucune remarque des citoyens n'a porté sur ce sujet lors de l'assemblée du 20 mars 2019 non plus. Rien ne permet dès lors de penser que le nombre de places était déterminant pour quiconque. Même à retenir que les différentes étapes du projet actuel aient porté d'abord sur 100 places pour passer ensuite à 162, ce redimensionnement ne nécessitait pas de manière indispensable des explications spécifiques et spontanées de la part des autorités. En outre, il y a lieu de constater que le projet, même au stade du vote sur son financement, n'avait toutefois toujours rien de définitif, qu'en particulier les plans n'avaient pas été élaborés et que la procédure de permis de construire n'avait pas encore débuté. Aucune demande préalable de permis n'a semble-t-il par ailleurs été réalisée. Partant, la salle pourrait en soi encore être redimensionnée, sans que l'on puisse pour autant

s'en prendre aux options prises par le Conseil communal, de sa compétence, dans la mesure où l'enveloppe budgétaire votée devait au final s'en trouver respectée. Dans ces circonstances, l'argument des recourants selon lequel la précision du Syndic quant aux places dans la salle aurait donné une vision erronée du projet n'est pas plausible. Si les votants étaient prêts à accorder un crédit de CHF 5'925'000.- pour une salle pouvant accueillir 100 places assises, on ne voit pas en quoi ils auraient été induits en erreur dans la mesure où cette même somme devait permettre en réalité d'offrir un nombre plus important de places. De plus, personne n'y a prêté attention. On ne voit dès lors pas en quoi cette imprécision du Syndic a pu concrètement influencer l'issue du scrutin. En réalité, les recourants s'en prennent bien plus au nombre de places de parc qu'ils estiment trop peu nombreuses et qu'ils lient à la capacité de la salle. Toutefois, le nombre de places de parc est fixé par des règles de droit public et ne dépend pas uniquement du dimensionnement de la salle. Cas échéant, les voisins de cette dernière pourront défendre leurs intérêts à cet égard dans le cadre de la mise à l'enquête du permis de construire. Ce grief doit dès lors être écarté, un grief ne pouvant par ailleurs avoir d'incidence sur la recevabilité du recours.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 10

#### **E. 4.2**

Les recourants reprochent également à la commune la réponse donnée lors de l'assemblée par le Syndic, selon laquelle l'investissement destiné à la transformation des locaux actuels de l'administration communale était compris dans le crédit relatif au projet de X. \_\_\_\_\_. En l'espèce, il n'est pas contesté que cette information est fautive. Toutefois, celle-ci ne doit pas être considérée comme propre à justifier l'annulation du vote. Il sied d'abord de relever le contexte dans lequel cette réponse a été faite. Elle n'a pas été donnée en lien avec la présentation du financement du projet mais lors du débat qui a suivi, suite à une question portant sur la planification financière; elle portait de plus non seulement sur la transformation des locaux de l'administration mais aussi sur le bâtiment scolaire. Ensuite, soulignons qu'au cours des diverses présentations publiques portant sur le projet litigieux, en particulier sur son financement, les frais liés à la transformation de l'ancienne administration communale n'ont jamais figuré dans le budget. L'investissement de CHF 200'000.- n'a été évoqué que dans le cadre de l'analyse financière, où figurait notamment, sous le titre "Revenus supplémentaires générés par la ZIG", la location du bureau actuel de l'administration, après transformation pour un investissement à hauteur de CHF 200'000.-. Ces précisions ont été indiquées lors de la présentation publique du 20 février 2019. Elles n'ont toutefois aucunement été reprises lors de la séance extraordinaire du 20 mars 2019. En outre, le point à l'ordre du jour portant sur le crédit soumis au vote des citoyens ne portait pas non plus sur l'investissement de CHF 200'000.-. Ainsi, sur la base de l'ensemble des informations transmises avant la séance du 20 mars 2019, sur la base de la convocation elle-même et de la présentation faite encore lors de la séance, pour peu qu'ils aient fait preuve d'attention, les citoyens devaient être conscients que cet investissement ne faisait pas partie du financement du projet qui était soumis au vote et étaient à même de rectifier d'eux-mêmes l'information donnée. Dans ces circonstances, en cas de questionnement malgré tout, ils avaient en main les éléments pour évacuer tout doute, notamment la possibilité de faire préciser sa réponse au Syndic, ce qui leur appartenait précisément de faire et qu'ils n'ont pas fait. Il est vrai que les membres du Conseil communal ou de la commission financière n'ont pas fait de remarques à cet égard. On peut tout à fait en déduire que cet élément demeurait, aux yeux de ces personnes à tout le moins, sans incidence

notable sur le sort qui serait réservé au crédit, ce qu'ont confirmé certains conseillers communaux invités à s'exprimer sur demande du Préfet, contrairement à ce que tentent de soutenir les recourants. En outre, même si l'écart de voix est très faible, l'erreur commise est non seulement négligeable, mais sa portée sur l'issue du scrutin est également infime. En effet, si l'on rappelle que la commune tente d'élaborer ce projet depuis 2016 et que sa planification a été réalisée par étapes, en intégrant les citoyens dans le processus, via plusieurs présentations et votes portant d'abord sur les affectations possibles puis sur le crédit, on ne voit pas dans quelle mesure une erreur de compréhension sur le montant de CHF 200'000.-, ne représentant que le 3,5% de la somme totale, a pu concrètement influencer le vote du 20 mars 2019. D'autant plus que, comme tout projet, le coût final pourrait fluctuer bien plus encore. D'ailleurs, lors de la présentation du 20 février 2019, le devis général du projet se montait bien à CHF 5'900'00.-, à plus ou moins 10%, englobant dès lors largement l'indication erronée du Syndic. L'argument des recourants, selon lequel la tendance initiale positive des votants commençait à s'inverser et constituerait un indice indiquant que l'issue du dernier vote aurait pu être différente, ne suffit clairement pas à convaincre du contraire. Non seulement on ne voit pas comment ils en sont arrivés à ce constat mais encore les recourants ont admis être opposés aux affectations choisies pour le projet. Or, rappelons que le vote du 20 mars

Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 2019 portait sur le financement du projet et qu'en soi il n'était nullement question de revenir sur les options cautionnées démocratiquement le 26 avril 2017. C'est toutefois bien ce que recherchent en réalité à faire les recourants, fondamentalement opposés au projet. Ils ont ainsi saisi l'occasion d'une affirmation erronée lors des débats pour en faire la pierre angulaire du vote. Toutefois, il ne saurait être question de remettre en cause un projet entier au motif qu'une erreur négligeable a été commise, ce d'autant plus que celle-ci était non seulement aisément reconnaissable mais encore que, contrairement à l'avis des recourants, elle n'a manifestement pas contribué à donner une vision biaisée du projet en général, vu notamment son impact moindre, pouvant concrètement influencer le vote.

## **E. 5**

Sur le vu de ce qui précède, le Préfet n'a ni abusé ni excédé son pouvoir d'appréciation en retenant que la gravité du vice et sa portée sur l'ensemble du vote étaient trop négligeables pour conduire à l'annulation du vote. Partant, mal fondé, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée dans sa conclusion principale. En application de l'art. 129 let. c CPJA, il n'est pas perçu de frais de procédure. Les recourants qui succombent n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). La commune a conclu à l'octroi de dépens en sa faveur. Toutefois, en application de l'art. 139 CPJA, aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques visées à l'art. 133 CPJA, sauf lorsque leurs intérêts patrimoniaux sont en cause, ce qui n'est ici nullement le cas. De plus, la cause ne présente pas, en soi, de difficultés particulières justifiant de faire appel à un mandataire extérieur. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens. III. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 29 avril 2020/ape La Présidente : Le Greffier-stagiaire :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.