

FR_GERICHTE 601 2025 192 vom 12. November 2025

FR Kantonsgericht, 2025-11-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2025_192

FR: FR_GERICHTE 601 2025 192 du 12 novembre 2025

IT: FR_GERICHTE 601 2025 192 del 12 novembre 2025

Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Politische Rechte

Erwägungen

E. 1.1

En vertu de l'art. 150 al. 1 de la loi cantonale du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1), le Tribunal cantonal statue sur les recours en matière de votations et d'élections cantonales et communales. L'art. 151 al. 1 LEDP précise que la procédure de recours est régie par le code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), sous réserve des dispositions suivantes. Selon l'art. 152 al. 1 LEDP, toute personne ayant l'exercice des droits politiques ainsi que tout parti ou groupe d'électeurs et électrices organisé corporativement a qualité pour recourir. Aux termes de l'art. 152a al. 1 LEDP, un recours contre les actes préparatoires peut être interjeté dans le délai de cinq jours dès la connaissance des motifs du recours, mais au plus tard dans le délai de dix jours dès la publication ou l'affichage des résultats du scrutin. L'al. 2 précise que sont des actes préparatoires, toutes les opérations et les mesures d'organisation effectuées par les autorités avant le scrutin, y compris la dénomination d'une liste (art. 37) ou son toilettage (art. 56).

E. 1.2

En l'espèce, le recourant s'en prend au contenu de la brochure informative de la commune distribuée le 23 octobre 2025 en vue de la votation du 30 novembre 2025, laquelle constitue manifestement un acte préparatoire au sens de l'art. 152a al. 2 LEDP. Il en va de même de la décision du Conseil communal de transmettre certaines informations relatives à ladite votation uniquement à une partie des membres du Conseil général. Partant, à cet égard, le recours du 24 octobre 2025 – déposé dans le délai de recours de cinq jours à compter de la distribution de la brochure litigieuse et complété dès la connaissance, par le recourant, de la séance entre le Conseil communal et certains conseillers généraux – l'a été dans le délai et les formes prescrits par un citoyen actif. En ce qui concerne toutefois le préavis rendu par le SeCA dans le cadre de la demande préalable de permis de construire pour la rénovation de l'Hôtel-Restaurant de l'Ange, il ne s'agit pas d'une mesure d'organisation des autorités communales en vue du scrutin. En effet, ce préavis est une détermination rendue par une autorité cantonale au cours d'une procédure administrative distincte et indépendante, qui ne tient ni des actes préparatoires mentionnés à l'art. 152a LEDP, ni des autorités compétentes pour l'organisation des votations. Partant, la conclusion visant à astreindre le Conseil communal à publier ledit préavis doit être rejetée, dans la mesure de sa recevabilité. Sous cette réserve, il sied d'entrer en matière sur les mérites du recours.

E. 2

Selon l'art. 154 LEDP, l'autorité de recours n'est pas liée par les conclusions de la personne qui recourt ni par les motifs invoqués (al. 1). Si le recours est admis, l'autorité de recours rectifie les résultats du scrutin ou les annule en ordonnant de procéder à un nouveau scrutin. Dans le cas des contestations relatives aux actes préparatoires, elle peut, au besoin, ordonner le report du scrutin (al. 2).

E. 3.1

L'art. 34 al. 1 Cst prévoit que les droits politiques sont garantis. L'al. 2 précise que la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Au niveau cantonal, l'art. 12a al. 1 LEDP, applicable par analogie aux votations communales (art. 12a al. 5 LEDP), concrétise cette garantie constitutionnelle et prévoit notamment que le Conseil d'Etat édite une brochure explicative qui est jointe au matériel de vote et qui contient la question soumise au vote (let. a); des explications succinctes et objectives sur l'objet du vote, comprenant notamment les avis principalement exprimés à son sujet lors de la procédure parlementaire (let. b); le résultat du vote du Grand Conseil relatif à l'objet soumis au vote (let. c); l'avis et la recommandation de vote du Conseil d'Etat et du Grand Conseil (let. d). L'art. 12a al. 2 LEDP précise que, dans le cas d'une initiative ou d'un referendum facultatif, le comité remet au Conseil d'Etat un texte présentant ses arguments (1ère phrase). Ce texte est traité équitablement par rapport à l'avis des autorités (2ème phrase). Le Conseil d'Etat peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs (3ème phrase). Par ailleurs, en vertu de l'art. 12a al. 3 LEDP, le contenu et la présentation de la brochure explicative ne doivent pas s'apparenter à ceux d'une brochure publicitaire. Elle ne doit en outre contenir aucune annonce publicitaire. De plus, selon l'art. 12b LEDP, également applicable par analogie aux votations communales (art. 12b al. 4 LEDP), le Conseil d'Etat informe les citoyens et citoyennes actifs de façon suivie sur les objets soumis à la votation cantonale en expliquant la position des autorités cantonales (al. 1). Chacune de ses interventions doit respecter les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité (al. 3).

E. 3.2

S'agissant en particulier de l'art. 12b LEDP, le Message 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022 au Grand Conseil accompagnant le projet de loi portant modification de la LEDP et d'autres lois en lien avec l'exercice des droits politiques (ci-après: Message) précise que si "la brochure explicative dont il a été question à l'art. 12a nouveau est le principal vecteur utilisé par les autorités, en général le Conseil d'Etat, pour faire part de leurs appréciations et délivrer une recommandation de vote[,] le Conseil d'Etat doit toutefois exercer son devoir d'information de manière large et ne devrait pas se limiter à publier son avis dans la (seule) brochure explicative. Le développement des moyens de communication – notamment des réseaux sociaux – permet en effet aujourd'hui aux acteurs privés de faire campagne et de peser sur l'opinion publique de façon continue. En revanche, la brochure explicative ne permet au Conseil d'Etat que d'intervenir à un instant déterminé de la campagne" (Message, ch. 3, art. 12b p. 13). Dans ce contexte, le Message souligne que "[l]e Conseil d'Etat disposera donc désormais d'une base légale sur laquelle s'appuyer directement pour procéder à des opérations de communication

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 allant au-delà de la simple édition d'une brochure explicative [...]. La forme et le fond des interventions officielles doivent cependant satisfaire à différentes conditions pour être jugées licites à l'aune de la liberté de vote" (Message, ch. 3, art. 12b p. 13). Eu égard auxdites conditions, le Message précise que "chacune des interventions du Conseil d'Etat devra respecter les principes d'objectivité, de transparence et de proportionnalité (alinéa 3). Le principe d'objectivité impose à l'autorité de fournir une information fiable, complète et équilibrée sur le but et la portée de l'objet soumis à votation. Le message adressé aux personnes appelées à exercer leur droit de vote doit leur permettre de se faire une image fidèle et objective de l'objet soumis à votation. À cette fin, les propos et le ton choisis devront rester mesurés et les arguments développés seront, dans la mesure du possible, fondés sur une base factuelle vérifiable." (Message, ch. 3, art. 12b, p. 14). Par ailleurs, "le principe de transparence exige que les interventions officielles soient, sans ambiguïté, identifiables comme telles par les personnes appelées à exercer leur droit de vote. L'autorité ne peut donc agir de façon opaque, par exemple en finançant en sous-main les partisans de la position qu'elle défend. Elle ne saurait également amalgamer ses prises de position avec celles d'un comité privé en présentant de manière indistincte une position partisane et la position officielle dans le contenu informatif émanant de l'autorité. Enfin, le principe de proportionnalité interdit aux autorités de faire usage de moyens démesurés au cours de la campagne." (Message, ch. 3, art. 12b, p. 14).

E. 3.3

Selon la jurisprudence, l'art. 34 al. 2 Cst. garantit aux citoyens qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur libre volonté. Chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible et exprimer son choix en conséquence. La liberté de vote garantit la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe (ATF 146 I 129 consid. 5.1; 145 I 282 consid. 4.1; 145 I 207 consid. 2.1). Les autorités ont ainsi le devoir de donner une information correcte et retenue dans le contexte de votations (ATF 145 I 282 consid. 4.1). Lors de scrutins sur leur propre collectivité, les autorités assument ce rôle principalement par la rédaction d'un message explicatif préalable au vote. Elles ne sont toutefois pas astreintes à un devoir de neutralité et peuvent diffuser une recommandation; elles sont en revanche tenues à un devoir d'objectivité (ATF 145 I 1 consid. 5.2.1). Ainsi, l'issue d'une votation est faussée si les autorités influencent de manière inadmissible les titulaires du droit de vote, notamment par le biais des informations officielles adressées aux citoyens (cf. arrêt TF 1C_130/2020 du 9 avril 2021 consid. 3.1). Les informations ne doivent ainsi pas être contraires à la vérité, tendancieuses ou simplement inexactes ou incomplètes, et l'autorité ne peut passer sous silence des éléments importants pour la décision des citoyens ou de reproduire de manière inexacte les arguments des promoteurs ou des adversaires d'une initiative (arrêt TF 1C_130/2020 du 9 avril 2021 consid. 3.1. non publié in ATF 147 I 297 et les références, dont ATF 146 I 129 consid.5.1; 145 I 1 consid. 5.2.1). Ce qui est également important, c'est l'ensemble de l'information qui précède une votation populaire, car il faut se demander si les votants, sur la base de l'information délivrée par les différents organes de presse et par les acteurs du débat politique, sont effectivement en mesure de se faire une opinion suffisante et objective sur l'objet soumis à la votation. À cet égard, il convient de tenir compte de l'ensemble des informations diffusées, sachant qu'il n'est pas déterminant qu'elles proviennent ou non des explications données dans la brochure explicative (arrêt TF 1C_130/2020 du 9 avril 2021 consid. 3.2. non publié in ATF 147 I 297 et les références,

dont ATF 145 I 1 consid. 4.2; 138 I 61 consid. 7.4). La manière dont l'information des citoyens doit intervenir découle avant tout du droit cantonal (cf. ATF 147 I 297 consid. 4.1).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9

E. 4

et 5) qui relate les démarches entreprises par les autorités communales depuis la fermeture de l'établissement le 30 juin 2024 (acheter l'établissement, mandater un architecte pour réaliser des variantes de rénovation, faire établir un business plan par une spécialiste de l'hôtellerie-restauration, choisir la meilleure variante, organiser des portes ouvertes, réaliser un sondage auprès de la population, communiquer par le biais du journal communal, soumettre au Conseil général l'octroi du crédit d'investissement, valider le dépôt du referendum, organiser une séance d'information à la population, communiquer la date de la votation). Or, à la lecture de ces éléments, la Cour ne discerne aucune information erronée, incomplète ou fallacieuse, étant souligné que toutes ces informations sont publiques et ont été largement communiquées à la population par différents canaux. La brochure se poursuit par la présentation des positions du Conseil communal, du Conseil général (avec indication du nombre de voix avec lequel le crédit d'investissement a été accepté: 25 pour,

E. 4.1

A titre liminaire, il sied de relever que la brochure informative litigieuse du 23 octobre 2025 est distincte de la brochure explicative devant nécessairement être jointe au matériel de vote, au sens de l'art. 12a al. 1 LEDP, distribuée en l'espèce le 4 novembre 2025. Partant, contrairement à ce que semble penser le recourant, la position et les arguments des opposants au crédit d'investissement ne sont pas tenus de figurer dans la brochure informative. Celle-ci relève en effet de la diffusion régulière d'informations qui incombe au Conseil communal quant aux objets soumis à une votation communale, dont la conformité doit s'analyser sous l'angle de l'art. 12b LEDP. Le même constat prévaut à l'égard de la réunion d'informations litigieuse qui, au vu de ses destinataires et de son objectif, constitue uniquement un acte de campagne entre partisans du crédit d'investissement concerné.

E. 4.2

Eu égard au contenu de la brochure informative litigieuse, cette dernière débute par plusieurs arguments et slogans favorables au projet de rénovation – tels que la création d'emplois et de chambres d'hôtel, la garantie de retombées économiques à long terme, ou encore la mise en valeur du patrimoine communal (pages 1 à 3) et invite explicitement la population à voter "oui" le 30 novembre 2025 (page 16). Cela étant, comme cela ressort du Message et de la jurisprudence présentés ci-dessus, la commune est parfaitement légitimée à présenter sa recommandation de vote dans le cadre d'une telle opération de communication. En outre, les arguments présentés n'ont rien d'émotionnel ni de promotionnel; ils reposent sur des informations documentées par les mandataires du projet de rénovation, en particulier par le business plan établi par une spécialiste de l'hôtellerie-restauration. Ladite brochure comprend ensuite une présentation des étapes passées et futures du projet (pages

E. 4.3

S'agissant de la réunion d'informations entre le Conseil communal et une partie du Conseil général, la Cour relève qu'à teneur du courrier de convocation, le Conseil communal explique qu'il "mesure l'importance de ce prochain vote communal et souhaite se préparer

de la meilleure manière possible". Dans ce but, il "sollicit[e] [l']appui" des membres du Conseil général favorables au crédit d'investissement "afin que nous puissions nous engager avec force et conviction dans la défense de ce projet". Il indique également que cette réunion sera l'occasion de "détailler l'ensemble des actions envisagées dans le cadre du scrutin" et de soumettre aux conseillers généraux conviés "les dernières informations pertinentes dans le but de [les] conforter dans [leur]voie et de [leur]permettre de répondre aux questions des citoyens". Il conclut en précisant qu'il "paraît en effet important de [leur] donner les informations factuelles et confirmées afin de répondre aux nombreuses sollicitations [des] citoyens". Or, en dépit de ce que semble penser le recourant, il ressort clairement dudit courrier que la réunion avait pour objectif de définir et coordonner une stratégie de campagne commune aux partisans au projet de rénovation, ce que l'autorité communale est parfaitement légitimée à entreprendre. Rien ne permet de penser qu'une telle réunion visait, en tant que telle, à soustraire à une partie de la population certaines informations relatives au scrutin communal. Bien au contraire, le Conseil

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 communal indique explicitement dans son courrier qu'il souhaite que les informations que les partisans du projet pourraient être amenées à communiquer soient "factuelles et confirmées", ce qu'exige précisément l'art. 12b LEDP.

E. 4.4

Au vu de ce qui précède, force est d'admettre que ni la brochure informative ni la tenue d'une réunion entre le Conseil communal et certains conseillers généraux ne heurtent la libre formation de la volonté des citoyennes et citoyens, de sorte qu'il ne se justifie pas d'astreindre les autorités communales à modifier ladite brochure ou à procéder à des communications supplémentaires. Au demeurant, au vu de l'ensemble des informations sur ce scrutin communal délivrées par la presse (cf. La Liberté du 27 juin 2025 et du 31 octobre 2025), les autorités communales (not. par le biais du journal communal, de la séance d'information du 29 octobre 2025 et du matériel de vote) et le comité référendaire (tout-ménage du 10 novembre 2025), la Cour estime que les citoyens sont en mesure de se faire une opinion suffisante et objective sur le crédit d'investissement soumis à la votation. Quant à la brochure explicative annexée au matériel de vote en particulier – qui constitue le moyen principal des autorités préalablement au vote pour remplir leurs obligations d'informations découlant de l'art. 12a LEDP –, elle répond pleinement aux exigences de l'art. 12a al. 1 LEDP et les arguments du comité référendaire y sont clairement mentionnés, ce que le recourant ne conteste pas.

E. 5

Pour les motifs qui précèdent, le recours, mal fondé, doit être rejeté. Il n'est pas perçu de frais de procédure (cf. art. 129 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1). Aucune indemnité n'est allouée à la commune quand bien même elle obtient gain de cause. En effet, ses intérêts patrimoniaux ne sont pas en cause et elle ne peut pas se prévaloir de circonstances particulières au sens de l'art. 139 CPJA justifiant l'assistance par un mandataire professionnel. Elle n'a quoi qu'il en soit pas formulé de conclusions dans ce sens. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure 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 12 novembre 2025/cos La

Présidente La Greffière-stagiaire

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