

# NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.273 vom 4. November 2014

Ne Jurisprudence Adm, 2014-11-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2014.273](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.273)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.273 du 4 novembre 2014

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.273 del 4 novembre 2014

## Regeste

Après aboutissement d'un référendum, la commune de Val-de-Ruz soumit aux électeurs un arrêté dont la teneur était la suivante: "Acceptez-vous l'arrêté du Conseil général du 17 février 2014 autorisant la vente de l'immeuble situé à l'Avenue Robert 24, formant le bien-fonds 1326 du cadastre de Fontainemelon à cmfd SA (cabinet médical de groupe Fontainemelon- Dombresson) ? " L'immeuble est un immeuble appartenant à la commune, qui y exerce ses activités. Un électeur de la commune s'en est pris à la brochure d'explication des autorités, lui reprochant d'avoir traité la question de la médecine de proximité, d'avoir mené des tractations pour la vente de l'immeuble plutôt que pour sa location, d'avoir admis que l'abréviation cmfd signifie "cabinet médical de groupe Fontainemelon-Dombresson" alors que la SA, acheteuse, est une société immobilière qui ne mentionne pas dans son but l'exercice de la médecine, et d'avoir en conséquence également mal formulé la question posée aux électeurs. La propagande d'un groupe de soutien a aussi été critiquée. La décision rappelle avec retenue que la votation ayant eu lieu et que l'arrêté ayant été accepté, il peut y avoir un intérêt, certes plus guère actuel, à ce que le cas soit traité en raison de sa portée pratique. La liberté de vote garantie par la Constitution protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. L'information de l'autorité doit être suffisante et objective. Le message explicatif peut contenir l'avis de l'autorité. On ne peut cependant pas s'attendre à ce que l'autorité renseigne sur toutes les conséquences possibles du projet. En l'espèce, la brochure d'explication contient un historique du cabinet médical en question, les raisons qui ont incité la commune à préférer une vente plutôt qu'une location, et l'argumentaire des référendaires, qui exprime largement leurs points d'opposition. Il est exact que la société anonyme ne définit pas comme but l'exercice d'une médecine de proximité mais l'achat de biens immobiliers. En revanche, le cabinet apparaît dans des annuaires sous le nom des médecins, eux-mêmes membres de l'administration de la SA. La doctrine rappelle que les messages explicatifs ne sont pas les seules sources d'information à disposition de l'électeur et que celui-ci peut et doit même obtenir par d'autres biais les informations utiles à la formation de sa volonté. De plus, le fait que des prévisions puissent par la suite se révéler fausses ou inexactes ne constitue pas une tromperie de l'électeur. Quant aux arguments d'un comité de soutien, il est reconnu qu'ils peuvent être exagérés, ce qui est inévitable, mais on peut attendre des citoyens qu'ils perçoivent ces exagérations. Seuls des manquements particulièrement graves sont de nature à annuler un scrutin, ce qui est plus malaisé lorsque, comme dans le cas particulier, le résultat de la votation n'est pas serré. De toute évidence, aucun manquement grave ne figure dans la propagande du comité de soutien. Le recours est en conséquence rejeté. \_\_\_\_\_ Par arrêt du 15 décembre 2015 (Réf. : [CDP.2014.313-DIV], le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision. Par arrêt du 11 février 2016 (Réf. : [1C\_36/2016], le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours

déposé contre l'arrêt du Tribunal cantonal.

## **Volltext**

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 15.12.2015 [CDP.2014.313-DIV]

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêt du 11.02.2016 [1C\_36/2016]

A.

Le 29 janvier 2014, le Conseil communal adressa au Conseil général de la commune Y. un rapport relatif à la vente de l'immeuble situé à l'Avenue C. sur l'article [a] du cadastre A. à Z. SA (cabinet médical de groupe A.-B.). Le rapport indique qu'il est en lien direct avec un élément important pour la commune Y., à savoir le maintien d'une médecine généraliste de proximité. Le rapport retrace l'historique du cabinet médical dès 1978, son évolution en 1984 et en 2009 et mentionne que ses activités consistent à offrir une médecine de qualité à la population locale pour les soins de base, la petite chirurgie, la radiographie, les prises de sang et le laboratoire. La médecine scolaire, celle des migrants et la formation entrent aussi dans le cadre de son occupation. Le rapport décrit les démarches qui ont été menées pour opter en fin de compte pour une vente des locaux de l'administration publique aux membres du cabinet médical. Afin de garantir la reprise éventuelle du bâtiment par la commune, un projet d'acte notarié de vente prévoit un droit de préemption. Le Conseil communal invita en conséquence le Conseil général à accepter la vente de cet immeuble aux conditions énumérées dans le rapport.

B.

Par arrêté du 17 février 2014, le Conseil général Y. a autorisé le Conseil communal à vendre pour le prix de Fr. 1'000'000.■ l'article formant le bien-fonds [a] du cadastre A. à Z. SA. Dès la date précitée, le recourant X. a adressé au Conseil communal Y. différents courriers témoignant son désaccord avec, entre autres éléments, le contenu de l'arrêté en question. L'intitulé de cet arrêté a été publié dans la FO n° 8 du 21 février 2014. Un référendum a été lancé contre ce dernier et a abouti, recueillant 1'509 signatures valables. La votation sur ce sujet a été fixée au 28 septembre 2014. Une brochure d'information sur la votation a été adressée aux électrices et aux électeurs de la commune. Elle contient un extrait de l'arrêté du 17 février 2014, un exposé des faits, du contexte, des options envisagées, l'avis des autorités et les arguments des référendaires. La question posée, figurant sur le bulletin de vote avait la teneur suivante:

"Acceptez-vous l'arrêté du Conseil général du 17 février 2014 autorisant la vente de l'immeuble situé à l'Avenue C., formant le bien-fonds [a] du cadastre A. à Z. SA (cabinet médical de groupe A.-B.) ?"

C.

En date du 2 septembre 2014, X. s'adressa à la Chancellerie d'état pour contester la formulation de la question posée aux électrices et aux électeurs, qui est de nature à tromper et à manipuler selon lui les résultats de la votation. A ce titre, il constate que selon l'inscription au Registre du commerce, l'appellation: Z. SA désigne une société anonyme à but immobilier sans aucune mention de cabinet médical. Ce même reproche avait été

soulevé auparavant dans ses divers courriers aux autorités. Il s'en prend également aux arguments avancés par le Conseil communal et le comité de soutien en tant qu'ils se basent sur la question de la médecine de proximité, qui ne constitue pas le sujet selon son appréciation.

D.

Dans ses observations du 24 septembre 2014, le Conseil communal Y. conclut au rejet du recours. Il retrace les étapes qui ont jalonné le projet, en citant les documents qui s'y rapportent, en particulier le projet d'acte notarié relatif à la vente de l'immeuble et les raisons qui fondent cette dernière et qui figurent dans l'acte. Il fait état de la position des opposants à la vente, qui ne contestent pas la nécessité de soutenir la médecine de famille mais qui souhaitent privilégier la location. Il met l'accent sur le fait que le cabinet de groupe A.-B. et Z. SA ne sont pas deux entités distinctes dès lors que toutes deux regroupent les mêmes personnes, à savoir les médecins du cabinet.

Sont relatées toutes les démarches entreprises par le recourant, y compris celles ayant trait à l'octroi d'une dérogation accordée par le Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) et la préparation du matériel de vote, élaborée selon les instructions de la Chancellerie d'état. Le Conseil communal s'emploie à démontrer la transparence qui a conduit à la rédaction de la brochure d'information et aux bulletins de vote, qui expriment une réalité vérifiable aisément et conforme aux dispositions réglementaires régissant le sujet. Certaines informations complémentaires, techniques et financières ont été rendues publiques à la demande de citoyens. Elles sont elles aussi véridiques.

E.

Dans ses propres observations du 8 octobre 2014, le recourant maintient le point de vue exprimé dans son recours. Il rejette les arguments de la commune et persiste à penser que les autorités se sont fourvoyées, et que la votation s'est déroulée dans la confusion, estimant que la population flouée ignore que le Z. SA est une société anonyme à but immobilier. Il conclut à l'invalidation de la votation.

F.

L'arrêté du 17 février 2014 a été accepté en votation populaire par 3'748 voix contre 1'976.

Considérant en droit:

1.

1.1. Selon l'article 134 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, toutes contestations relatives à l'organisation du scrutin, aux élections et aux votations populaires, ainsi qu'aux initiatives populaires et aux demandes de référendum dans le canton et les communes peuvent être portées devant la chancellerie d'Etat par la voie de la réclamation lorsque les griefs invoqués concernent la chancellerie d'Etat et par la voie du recours dans les autres cas.

Aux termes de l'article 136 LDP, le recours ou la réclamation à la chancellerie d'Etat doivent être interjetés dans les six jours qui suivent la découverte des motifs du recours ou de la réclamation, mais au plus tard six jours après la publication des résultats de la votation ou de l'élection.

En l'espèce, le recourant a agit le 2 septembre 2014 contre la brochure d'information sur la votation du 28 septembre 2014. Son recours intervient assurément dans les six jours qui suivent la découverte des motifs du recours si bien qu'il est à ce titre recevable.

1.2. Au terme de l'article 32, lettre a de la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA) du 27 juin 1979, a qualité pour agir toute personne touchée par la décision ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. De plus, il faut en principe que l'intérêt pour recourir soit actuel (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise p. 138). Il est fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la question de la solution litigieuse (arrêt du Tribunal fédéral 1 C\_477/2012 du 27 mars 2013 et ATF 137 I 23). Il sera ici répondu par l'affirmative à ces questions dans le cadre des droits politiques, quand bien même un arrêt récent retient une solution inverse, il est vrai cependant eu égard à un scrutin fédéral portant sur une initiative adoptée par la majorité du peuple et des cantons (arrêt du Tribunal fédéral 1 C\_238/2014 du 7 juillet 2014). Le recours est dès lors déclaré recevable.

2.

Le recourant remet en cause le contenu de la brochure d'information du Conseil communal et la formulation de la question sur le bulletin de vote.

L'article 34, alinéa 1 de la Constitution fédérale garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal. Selon l'article 34, alinéa 2 du même texte, cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Cette disposition consacre la liberté de vote, dont la jurisprudence a notamment déduit le droit pour les électeurs de se former une opinion sur la base la plus libre et la plus complète possible, et le droit d'exiger qu'aucun résultat ne soit reconnu s'il n'exprime pas la libre volonté du corps électoral. De cette garantie découle notamment le droit à une exécution régulière du scrutin (arrêt du tribunal fédéral 4 A\_96/2008 du 26 mai 2008 / SJ 2008 p. 441).

3.

3.1. Selon l'article 45 de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000, avant les votes populaires les autorités donnent une information suffisante et objective sur les objets qui y sont soumis. L'article 11 du règlement d'exécution de la loi sur les droits politiques (RELDP) du 17 février 2003 prescrit à son article 11, alinéa 2 que la Chancellerie d'état établit pour les votations et les élections communales des directives en matière de présentation des bulletins de vote. Ainsi, contrairement au droit fédéral, la législation neuchâteloise n'impose pas l'établissement d'une notice explicative particulière remise aux électeurs avec les bulletins de votes (RJN 2002 p. 202). En ce qui concerne les mesures de publicité, la LDP charge le Conseil d'Etat d'assurer à l'acte soumis au vote populaire par référendum une publicité objective suffisante. L'avis du comité référendaire doit être exposé. Cette disposition est applicable par analogie au référendum en matière communale.

Pour certains auteurs, les rapports explicatifs précédant les votations sont devenus des instruments irremplaçables de la démocratie directe helvétique, à tel point que le canton qui

ne les prévoirait pas violerait sans doute la liberté de vote. Selon la jurisprudence et la doctrine, il appartient à l'autorité d'y expliquer l'objet et les enjeux du vote de façon objective, mais pas nécessairement neutre. L'autorité n'est en particulier pas tenue de s'occuper de tous les détails de la mesure soumise au vote, ni de répondre à toutes les objections que celles-ci peut soulever. Mais elle doit fournir des explications complètes et objectives, indiquant les avantages et les inconvénients de la mesure et mentionnant l'avis de ceux qui ne défendent pas son point de vue. Le message explicatif peut notamment contenir l'avis de l'autorité sur des questions d'appréciation, car il appartient en définitive à l'électeur de se faire lui-même sa propre opinion. En second lieu, la liberté confère à l'autorité la possibilité d'aller plus loin et d'assumer un rôle plus actif dans la campagne référendaire. C'est ainsi qu'il lui est loisible d'adresser une recommandation de vote aux électeurs et prendre position dans le débat. Elle peut aussi répondre aux prises de position souvent unilatérales des groupes de pression influant de la société civile, pour tenter de rétablir une certaine objectivité du débat politique. Lorsque l'objet de la votation est particulièrement complexe, elle peut fournir des explications plus détaillées (Auer-Malinverni Hottelier, Droit constitutionnel, Vol. I, 2013, n° 925 et ss). Si l'information doit être objective, on ne peut cependant pas s'attendre à ce qu'elle renseigne sur toutes les conséquences possibles du projet (Mahon, L'information par les autorités in RDS 1999 II p. 238).

3.2. Dans le cas particulier, tant l'arrêté, la brochure d'information que la question soumise au vote font état que le Conseil communal est autorisé à vendre pour le prix de Fr. 1'000'000.■ un article précis du cadastre A. à la société anonyme, dénommée Z. SA. La brochure précise les raisons qui ont incité l'autorité à préférer la vente à la location, indique que la situation de l'immeuble en zone d'utilité publique limite le potentiel commercial de l'objet et réduit les risques de spéculations financières. Elle mentionne que la vente est assortie d'un droit de préemption de vingt-cinq ans. Il est vrai que le but de la SA ici en cause est, selon un extrait du Registre foncier, l'achat et la vente et la gérance d'immeubles, principalement de nature industrielle et commerciale et que la brochure motive la vente projetée par le fait de garantir une présence médicale durable de proximité au service de la population, ce qui constitue pour l'autorité sa réelle volonté, réalisable selon elle par la présence au sein de la SA de cinq médecins de famille. L'argumentaire des référendaires, reproduit dans la brochure, signale clairement que "Z. SA" est une société ayant pour but l'achat de biens immobiliers et d'usines en Suisse et à l'étranger et que ce but est incompatible avec l'obligation de gestion des intérêts pécuniaires de la commune, de conservation de son patrimoine et partant, que la vente sème la confusion en mélangeant médecine de proximité, politique hospitalière cantonale et transactions immobilières. Les référendaires soutiennent au surplus qu'une location fondée sur un bail de longue durée serait plus appropriée et garantirait un avenir financier positif à la commune. Il ressort de ce qui précède que les électeurs de la commune ont pu prendre connaissance des arguments de la commune et de ceux des référendaires qui s'y opposent, en particulier en raison de la spécificité de la société acheteuse et de la nature du contrat passé. L'information de la commune doit aussi être qualifiée d'objective, ce d'autant qu'on ne peut s'attendre à ce qu'elle renseigne sur toutes les conséquences du projet (Mahon, op. cit. p. 258).

3.3. La question posée aux électeurs, précisée au point B ci-dessus, mentionne entre parenthèse les termes de "cabinet médical de groupe A.-B.", ce qui se comprend comme étant la signification de "Z.". Il est constaté avec le recourant que cette signification ne

ressort pas de l'inscription de Z. SA au Registre du commerce. Cela ne suffit pas cependant pour considérer que la question est mal formulée. D'une part l'extrait du procès verbal du Conseil général du 17 février 2014 mentionne le sens de cette abréviation de même que le rapport du Conseil communal au Conseil général du 23 janvier 2014, et ce en son point 2.1 concernant l'historique du cabinet médical. De plus, ce cabinet apparaît bien, avec les noms des médecins qui en font partie à la fois sous leur propre nom que sous la désignation du cabinet de groupe dans différents annuaires publiés. Il convient ici de rappeler que selon la jurisprudence, le devoir d'information objective n'oblige pas l'autorité à se pencher sur chaque détail du projet dans ses explications sur la votation, ni à évoquer chaque objection qui pourrait être soulevée contre le projet. Une telle obligation est déjà superflue parce que le rapport explicatif n'est nullement le seul moyen d'information dans un processus démocratique de formation de la volonté, et parce que les électeurs peuvent et doivent obtenir par d'autres sources d'information les arguments pour ou contre le projet; mais il serait inadmissible d'ignorer dans les explications sur la votation des éléments importants pour la décision de l'électeur (ATF 130 I 290/JT 2006 p. 384). Il découle de ce qui précède que l'électeur savait que la vente s'opérait en faveur d'une société anonyme, qu'il connaissait ou était sensé connaître les personnes et les fonctions des membres de l'administration de la société, qu'il savait la préférence des autorités en faveur d'une vente de l'immeuble plutôt que d'une location et qu'une clause serait inscrite dans l'acte de vente pour palier à un quelconque abus. Dans ces circonstances, la formulation de la question qui se réfère expressément à l'arrêté du 17 février 2014 ne saurait être qualifiée d'inexacte ou de suggestive.

4.

A propos de la brochure du comité citoyen, qui comporte sept raisons d'accepter l'objet de la votation, il y a lieu de considérer que les informations données par les particuliers durant la période précédant une votation peuvent influencer de manière inadmissible la formation de l'opinion des citoyens; tel est le cas, par exemple, lorsque des informations manifestement inexactes ou fallacieuses sont diffusées à une date si proche du scrutin que les citoyens ne sont plus en mesure de se renseigner de manière fiable à d'autres sources. Compte tenu de la liberté d'expression, une atteinte de ce type à la formation de l'opinion des citoyens n'est pas reconnue à la légère. En particulier parce que certaines affirmations exagérées ou même fausses sont inévitables, et parce que l'on peut attendre des citoyens qu'ils apprécient les opinions exprimées et qu'ils perçoivent les exagérations, l'annulation d'un scrutin ne doit être envisagé qu'avec une grande retenue (ATF 135 I 292/JT 2010 p. 273, consid. 4.1 et les références citées). En l'espèce, les avantages mentionnés dans la brochure sont de courtes affirmations, sous forme de slogans, clairement partisans mais dont on ne peut déduire qu'elles sont manifestement fallacieuses.

5.

Le résultat d'une élection ou d'une votation peut être faussé lorsque les autorités influencent de manière inadmissible les citoyens en particulier, comme cela a été évoqué et nié ci-dessus, par le contenu du message explicatif officiel ou par la formulation de la question posée. Dans un domaine similaire relevant aussi des droits politiques, et qui peut concerner l'utilisation du bâtiment dont la vente a été acceptée, il est reconnu que les prévisions comportent toujours d'importantes incertitudes. Cela vaut aussi pour les prévisions incluses dans les explications préalables à une votation. On peut généralement attendre des électeurs qu'ils s'en accommodent et en tiennent compte dans l'élaboration de leur opinion. En soi et à

lui seul, le fait que des prévisions se révèlent plus tard fausses ou inexactes n'est pas une tromperie des électeurs et il ne constitue pas une violation de la liberté de vote. On ne peut jamais exclure que des circonstances extérieures ne viennent modifier la situation réelle de manière imprévisible ou orienter les évolutions antérieures dans une direction différente (ATF 138 I 61/JT 2012 p. 171 consid. 8.4).

6.

En résumé, au vu de la jurisprudence et de la doctrine citée, l'autorité n'a pas violé son devoir d'information objective en informant de manière erronée sur le but et la portée du projet soumis aux électeurs. Elle a mis les électeurs en mesure d'acquiescer une opinion. Fait ainsi défaut l'existence d'irrégularités qui doivent atteindre une certaine importance et qui auraient pu influencer le résultat de la votation. Dès lors, il n'y a pas lieu de procéder à l'annulation du scrutin, qui ne se conçoit au demeurant plus aisément que lorsque l'écart des voix est minime, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (ATF 132 I 104).

Par ces motifs, la Chancellerie d'Etat,

décide:

1. Le recours est rejeté.

2. Il n'est pas perçu de frais

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 6 novembre 2014

La Chancelière Séverine Despland

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