

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2018.327 vom 6. Februar 2019**

Ne Jurisprudence Adm, 2019-02-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2018.327](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2018.327)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2018.327 du 6 février 2019

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2018.327 del 6 febbraio 2019

## **Regeste**

Recours et réclamation contre l'organisation et les résultats de la nouvelle votation à Peseux concernant la fusion avec trois autres communes. Les recourants reprochent aux autorités politiques d'avoir organisé le scrutin ou permis qu'il se déroule dans des conditions inaptes à garantir la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique (flyers mensongers, articles de presse, communiqués de presse des autres communes et de l'État) et contestent la régularité de l'organisation du scrutin (un nouveau vote seulement à Peseux, avec un objet un peu différent). Recours et réclamation déclarés irrecevables (les recourants ayant eu connaissance des motifs plus de six jours avant d'agir) et mal fondés (absence d'irrégularités ayant influencé de manière déterminante le résultat du scrutin).

Par arrêt du 5 juin 2019, le Tribunal cantonal (Réf. : ([CDP.2019.59-DIV]) a rejeté le recours déposé contre la présente décision. Par arrêt du 5 novembre 2019, le Tribunal fédéral (Réf. : ([1C\_365/2019]) a rejeté le recours déposé contre l'arrêt du Tribunal cantonal.

## **Volltext**

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 05.06.2019 [CDP.2019.59-DIV]

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêt du 05.11.2019 [1C\_365/2019]

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

A.

Le 5 juin 2016, les électrices et les électeurs de la commune de Peseux se sont prononcés par votation sur l'arrêté du Conseil général du 8 février 2016 portant approbation de la convention de fusion entre les communes de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel, Peseux et Valangin, subsidiairement sur l'approbation de la convention de fusion entre les communes de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel et Peseux. La première convention de fusion (à quatre communes) a été rejetée par 1'143 voix contre 985, et la seconde (à trois communes) par 1'109 voix contre 1'005.

Le 13 juin 2016, un recours contre le résultat de cette votation a été déposé auprès de l'autorité de céans, recours qui a été rejeté par décision du 10 août 2016. Par arrêt du 13 octobre 2017, la Cour de droit public du Tribunal cantonal a rejeté le recours intenté contre la décision du 10 août 2016.

Par arrêt du 7 mai 2018 (1C\_610/2017), le Tribunal fédéral a admis le recours interjeté contre l'arrêt du 13 octobre 2017 et a annulé la votation communale du 5 juin 2016 à Peseux. Il a considéré que la présence d'un stand avec pancarte et banderole devant l'entrée sud du bureau de vote le jour du scrutin (de 9h45 à 11h), activité de propagande prohibée par l'article 12 alinéa 3 de la loi neuchâteloise sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, et que l'autorité communale n'a pas fait cesser immédiatement, constituait une grave irrégularité et que l'écart des voix étant faible, il n'apparaissait pas exclu que cette propagande illégale ait pu influencer le sort du scrutin.

B.

La première votation à Peseux sur la fusion précitée ayant été annulée, la commune de Peseux a organisé un nouveau scrutin sur cet objet le 25 novembre 2018. Comme la fusion avait déjà été acceptée par les trois autres communes concernées, une seule question était posée cette fois-ci : "Acceptez-vous l'arrêté du Conseil général du 8 février 2016, portant approbation de la convention de fusion entre les communes de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel, Peseux et Valangin (convention du 6 janvier 2016) ?"

Les résultats de la votation du 25 novembre 2018 ont été publiés dans la Feuille officielle de la République et Canton de Neuchâtel n° 48 du 30 novembre 2018. L'arrêté du Conseil général portant approbation de la convention de fusion entre les communes de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel, Peseux et Valangin du 6 janvier 2016 a été accepté par 1'125 OUI contre 937 NON, en présence de 27 bulletins blancs et d'un bulletin nul. Il y a donc 188 voix d'écart.

C.

Le 30 novembre 2018, X., Y. et Z. (ci-après : les recourants ou les plaignants), par leur mandataire, ont adressé à l'autorité de céans un mémoire intitulé "recours et réclamation" contre l'organisation et le résultat du scrutin du 25 novembre 2018 relatif à la fusion entre les communes de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel, Peseux et Valangin.

Les recourants se plaignent d'une violation de l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale (Cst féd.), qui 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 choix. Les recourants reprochent aux autorités politiques, soit la commune de Peseux et la chancellerie d'État, d'avoir organisé le scrutin, respectivement permis qu'il se déroule, dans des conditions inaptes à garantir la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique : en interférant, pendant la campagne, sur l'enjeu de la votation et en exerçant ou permettant que soient exercées sur la population des pressions de nature à fausser le scrutin ; en permettant que soient distribués des flyers jusqu'au jour de la votation diffusant à large échelle un message mensonger faisant croire que le Conseil général de la Ville de Peseux avait adopté une recommandation de voter "oui" à la fusion. Les recourants invoquent notamment les informations qui ont été publiées concernant la fermeture ■ puis le maintien en cas de vote positif ■ d'un guichet social à Peseux, le communiqué de presse de l'État de Neuchâtel concernant son soutien financier à la fusion et la conférence de presse de conseillers communaux des trois autres communes concernées par la fusion.

Les recourants contestent en outre la régularité de l'organisation du scrutin au regard du droit constitutionnel et de la loi. Ils considèrent que les quatre communes concernées par la fusion auraient dû revoter simultanément. Ils invoquent également que l'objet du scrutin

n'était pas strictement le même qu'en 2016, trouvant inadmissible que l'on ait maintenu le vote vieux de deux ans de trois des quatre communes impliquant l'admission d'une convention de fusion déterminée, et qu'en même temps soit validée une votation portant sur une convention de fusion différente sur plusieurs points non négligeables, avec en outre un nouveau budget prévisionnel établi par le service financier de la Ville de Neuchâtel et non soumis aux conseils généraux des communes concernées.

Les recourants concluent à ce que l'autorité de céans : principalement, constate la nullité du scrutin, annule les résultats de la votation du 25 novembre 2018 et organise de nouveaux scrutins dans les quatre communes concernées par la fusion ; subsidiairement, organise un nouveau scrutin dans la commune de Peseux ; en tout état de cause, avec suite de frais et dépens.

En ce qui concerne les moyens de preuve, les recourants requièrent de la commune de Peseux, respectivement du groupe de travail composé de représentant-e-s des quatre communes concernées par la fusion, la production des procès-verbaux des séances tenues, ainsi que du Conseil général de la commune de Peseux, la production du procès-verbal de sa séance ordinaire du 28 juin 2018. Ils demandent l'audition de A., l'un des deux représentants de la commune de Peseux dans le groupe de travail.

D.

Invités à se prononcer sur la recevabilité de leur recours en lien avec le délai de l'article 136 LDP, les recourants, dans leurs observations du 14 décembre 2018, estiment que le Tribunal fédéral n'a pas posé de principe général selon lequel la critique qui n'a pas été soulevée avant la votation ne pourrait plus l'être après coup. Ils considèrent que pour que le citoyen perde le droit de contester le résultat d'une votation s'il néglige d'attaquer immédiatement les irrégularités qui se sont produites pendant la préparation de la votation, il faut que la réclamation du citoyen soit apte à entraîner sur le champ une correction de l'irrégularité, et que cela dépend donc des circonstances du cas d'espèce.

Les recourants invoquent également que pour apprécier l'examen des circonstances qui doivent être prises en compte, il y a lieu d'examiner si l'on est en présence d'une irrégularité unique ou s'il s'agit d'une accumulation de fautes susceptibles d'avoir influencé les citoyens. Dans ce dernier cas, on ne saurait exiger du citoyen qu'il intervienne chaque fois qu'une faute est commise par le biais d'une réclamation ou d'un recours ; il faudrait admettre que le citoyen ait la possibilité de cumuler dans une réclamation ou un recours unique l'ensemble des fautes constatées. Pour le surplus, ils invoquent qu'ils ne sont pas juristes.

En ce qui concerne les flyers "mensongers", ils auraient été distribués jusqu'au jour avant la votation. Pour les recourants, comme des citoyens s'en seraient plaints immédiatement auprès de la commune, on ne saurait leur reprocher d'avoir invoqué tardivement ce grief.

A propos des articles de presse concernant le guichet social de Peseux, qui constituent pour les recourants une forme de chantage (le guichet social de Peseux fermerait en cas de refus de la fusion), ce "marché" aurait été repris par les partisans de la fusion et relayé dans les mêmes flyers que ceux affirmant fallacieusement que le Conseil général avait adopté une recommandation à voter "oui". S'agissant d'une ingérence de l'État dans la votation communale, il n'était guère possible aux citoyens de s'en plaindre auprès de leur commune et on ne saurait leur reprocher de ne pas avoir entrepris de démarches juridiques immédiatement. De plus, les flyers ayant été distribués jusqu'au jour précédant la votation,

les recourants estiment avoir agi dans le délai de six jours dès les derniers actes accomplis.

Les recourants formulent les mêmes remarques concernant l'annonce par l'État de Neuchâtel du soutien financier de 8,2 millions à la fusion, en pleine campagne : les citoyens de Peseux n'étaient pas en mesure de réagir efficacement dès lors qu'il s'agissait d'une décision non pas de la commune, mais du Canton.

En ce qui concerne leur grief selon lequel les quatre communes auraient dû revoter suite à l'annulation du vote de Peseux, les recourants soutiennent que l'autorité aurait dû intervenir d'office, le fondement même de la votation étant juridiquement vicié. Selon eux, il appartient aux instances de recours de constater cette irrégularité et d'annuler les scrutins. Les recourants n'étant pas juristes, ce n'est pas parce qu'ils n'ont pas immédiatement compris l'importance de cette irrégularité que leurs recours et réclamation seraient forclos. Selon eux, les principes jurisprudentiels sur l'obligation d'intervenir immédiatement en cas d'irrégularité concernent des faits qui constituent lesdites irrégularités, mais certainement pas le droit. Une situation juridique illégale par nature perdure et chaque citoyen devrait être en droit de la faire constater en tout temps.

Pour terminer, les recourants reviennent sur leur grief selon lequel le nouveau budget prévisionnel ne semblait avoir été approuvé que par les exécutifs communaux, alors que cela n'était pas de leur compétence. Ils considèrent que l'on ne saurait leur reprocher d'être tardifs "dans la contestation de cet argument", dès lors qu'ils n'en sont pas encore absolument sûrs ; en effet, il s'agit d'une supposition de leur part, qui demande à être vérifiée. Déclarer le recours tardif sur ce point constituerait dès lors une violation de la loi.

E.

Dans ses observations du 17 décembre 2018, le Conseil communal de Peseux précise que la répétition du seul vote de Peseux découle de plusieurs avis de droit, qui constatent que les votes dans les trois autres communes n'ayant pas été contestés, il n'y avait qu'à Peseux que l'on pouvait réorganiser une votation. Souhaitant s'en tenir à son devoir de réserve, il n'entend pas se déterminer sur le résultat du vote, dont il a pris acte.

Le Conseil communal confirme que l'essentiel, voire l'entier des éléments invoqués, était connu bien avant le 25 novembre 2018. La "décision" de n'organiser un scrutin qu'à Peseux était connue d'emblée. Quant aux autres points soulevés, ils ont été relatés amplement dans les communications des comités militant pour ou contre la fusion, et le quotidien Arcinfo en a par ailleurs également fait état.

Le Conseil communal s'en remet à la justice concernant les conclusions que font valoir les recourants, tant sur le plan de la recevabilité que sur le fond.

Avec ses observations, le Conseil communal a déposé un classeur, contenant notamment les documents suivants : le matériel de vote, deux avis de droit du Professeur Pascal Mahon et de la Professeure Valérie Défago Gaudin, trois avis de droit de Maître B., le procès-verbal de la séance du Conseil général de Peseux du 28 juin 2018, deux tous-ménages du Conseil communal (notamment celui intitulé "Appel au calme"), plusieurs articles d'Arcinfo, ainsi que les procès-verbaux des séances du groupe de travail réunissant des représentant-e-s des quatre communes concernées par la fusion.

F.

Les recourants ont fait part de leurs observations sur la prise de position et les documents déposés par le Conseil communal de Peseux par courrier du 24 janvier 2019.

Pour l'essentiel, ils contestent les avis de droit déposés, notamment le principe que seuls les citoyens et citoyennes de la commune de Peseux devaient revoter. Pour les recourants, l'arrêt du Tribunal fédéral qui a annulé le premier vote ne pouvait avoir pour conséquence que l'annulation de l'ensemble du processus de fusion, et la solution retenue sur la base des avis de droit représente "une induction du corps électoral en erreur, voire une tromperie".

G.

Les recourants ont versé dans le délai imparti l'avance de frais demandée, à raison de 770 francs.

H.

Les autres éléments de faits seront, autant que besoin, repris dans la partie en droit de la présente décision.

Considérant en droit :

1. De la recevabilité du recours et de la réclamation (délai)

1.1.

Selon l'article 134 alinéa 1 de la loi neuchâteloise sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, toutes contestations relatives à l'organisation du scrutin, aux élections et 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'État par la voie de la réclamation lorsque les griefs invoqués concernent la chancellerie d'État, et par la voie du recours dans les autres cas.

Aux termes de l'article 136 alinéa 1 LDP, le recours ou la réclamation à la chancellerie d'État 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.

Le droit de recourir appartient à tout électeur et toute électrice de la circonscription électorale (art. 135 al. 1 LDP).

1.2.

Les recourants sont inscrits dans le registre électoral de Peseux.

1.3.

Pour déterminer si le recours et la réclamation sont recevables, il convient d'examiner s'ils ont été interjetés dans le délai de six jours dès la découverte des motifs (du recours ou de la réclamation).

1.4.

Tant les recours concernant le droit de vote que les recours touchant les élections et les votations ont, par leur nature même, un caractère urgent. De la décision sur recours dépendent l'exercice du droit de vote ainsi que l'exécution et la validité du résultat. C'est pourquoi les délais pour les recours et les réclamations sont très brefs.

Le délai de six jours en vigueur dans le canton de Neuchâtel n'est pas le plus court. Le droit fédéral, à l'instar de plusieurs cantons, prévoit un délai deux fois plus court (pour les scrutins fédéraux) : "Le recours doit être déposé par lettre recommandée dans les trois jours qui suivent la découverte du motif du recours, mais au plus tard le troisième jour après la publication des résultats dans la feuille officielle du canton" (art. 77 al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques (ci-après : LDP féd.), du 17 décembre 1976).

L'article 136 LDP ayant quasiment la même formulation que l'article 77 LDP féd., l'on peut admettre que la jurisprudence relative au deuxième est en principe transposable au premier.

1.5.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les irrégularités constatées dans les actes préparatoires des élections et votations doivent être aussitôt attaquées. Autant que possible, cela doit permettre la réparation des irrégularités avant la date fixée pour le scrutin, de sorte que celui-ci ne doive pas être répété. Si l'électeur tarde à agir, son droit de contester le vote ou l'élection est en principe périmé (ATF 140 I 338, JdT 2015 I 24). Si un citoyen néglige d'attaquer immédiatement les irrégularités qui se sont produites pendant la préparation de la votation, alors qu'il en aurait la possibilité et qu'on pourrait l'exiger de lui en raison des circonstances, il perd le droit d'attaquer le résultat de la votation (ATF 188 Ia 271 p. 274 ; arrêt du Tribunal fédéral du 20 janvier 2016, 1C\_320/2015, et la jurisprudence citée). Un recours immédiat au sens de cette jurisprudence n'est possible que si le recourant a connaissance des irrégularités avant la votation (arrêt du Tribunal fédéral du 2 mars 2015, 1C\_105/2015).

Le citoyen qui veut s'en prendre aux dispositions de l'autorité fixant les modalités du vote doit en principe former son recours de droit public immédiatement, sans attendre le résultat du scrutin ; s'il omet de le faire alors qu'il en a la possibilité, il s'expose aux risques de la péremption de son droit de recourir. Dans de tels cas, le délai commence à courir au moment où l'intéressé a connaissance de l'acte préparatoire qu'il critique. Il serait en effet contraire au principe de la bonne foi et à celui de l'économie de la procédure démocratique que le recourant attende le résultat du vote pour attaquer les actes antérieurs dont il pourrait, encore avant le vote, faire corriger l'irrégularité alléguée. Celui qui a formé un recours immédiatement contre un acte préparatoire est alors dispensé d'en déposer un second contre le résultat du scrutin, si son recours n'a pas pu être tranché avant le vote ; en ce cas le recours peut être considéré comme dirigé aussi contre le résultat du vote. L'obligation d'attaquer immédiatement un acte préparatoire ne s'impose que s'il apparaît clairement que l'acte contesté est susceptible, objectivement, d'influencer le déroulement correct du vote. Si le délai de recours contre l'acte préparatoire n'était pas encore échu au moment du vote, le citoyen peut encore déposer son recours après le vote, mais avant l'expiration du délai (ATF 118 Ia 415, JdT 1994 I 20).

En matière de droits politiques, l'ouverture d'une voie de recours ou de réclamation ne présuppose pas nécessairement l'existence d'une décision administrative au sens de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979 (BGC 1982-83, Vol. 148 II p. 1611-1612). Le vice allégué ne ressort pas nécessairement d'une décision au sens propre du terme, il résultera parfois d'une action concrète ou d'une abstention (Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3ème éd., 2004, p. 143).

Le délai de recours commence à courir dès que le fait incriminé est porté à la connaissance du peuple, ou dès que la décision litigieuse est notifiée à son destinataire ou publiée conformément à la loi. L'application de la règle se révélera parfois délicate. En cas de doute, le critère décisif se déduit de la bonne foi : il serait contraire à ce principe d'attendre le résultat pour se plaindre de faits qui étaient déjà notoires auparavant ; le législateur a précisément voulu éviter une pareille manœuvre (Etienne Grisel, op. cit., p. 138).

#### 1.6.

Le Tribunal fédéral se montre plutôt strict dans l'application des brefs délais de recours en matière de votation.

Dans un arrêt du 2 septembre 2016 (1C\_322/2016), par exemple, le recourant soutenait que la votation avait été faussée par une information spé cieuse des autorités communales sur l'absence d'impact fiscal de l'investissement voté, alors qu'en réalité ce financement nécessiterait une augmentation de plusieurs points d'impôt. Le recourant a appris fin décembre 2015 qu'il y aurait une nouvelle demande de crédit en raison de difficultés financières, et il a attendu des informations supplémentaires pour rédiger son acte, ne recourant que le 21 janvier 2016. Le Tribunal fédéral a jugé que la cour cantonale n'avait pas fait preuve d'arbitraire en considérant que le point de départ du délai était la fin du mois de décembre 2015 et que le recours était dès lors tardif, dans la mesure où le recourant avait lui-même expliqué avoir pris connaissance des difficultés financières de la commune à la fin du mois de décembre 2015 et en avoir déduit que l'investissement voté le 14 juin 2015 avait pour conséquence l'augmentation des impôts.

Dans un arrêt du 19 mai 2008 (1C\_35/2008), le Tribunal fédéral a estimé que le motif allégué n'était pas totalement nouveau ou inattendu, puisque le recourant était informé des discussions entre la confrérie et les communes concernées et qu'il connaissait l'existence de la convention litigieuse avant le scrutin. Il n'était donc pas particulièrement choquant d'exiger de lui qu'il recoure dans le délai de trois jours, en demandant la production de la convention en question dans le cadre de cette procédure.

Dans un arrêt du 22 décembre 2011 (1C\_329/2011), le Tribunal fédéral a jugé que l'autorité cantonale n'avait pas fait preuve d'arbitraire en considérant que le recours contre le principe du vote électronique, interjeté plus de six jours après que le recourant avait reçu son matériel de vote, était tardif.

#### 1.7.

Dans le cas d'espèce, les éléments de fait sur lesquels se base le recours sont les suivants :

-Des flyers mentionnant notamment que le Conseil général de Peseux recommande de voter "oui" à la fusion, qui auraient été utilisés pendant la campagne et jusqu'au jour de la votation ;

-Des articles parus dans Arcinfo les 18 et 29 octobre 2018 à propos d'un guichet social à Peseux ;

-Un communiqué de presse de l'État de Neuchâtel du 5 novembre 2018, repris partiellement sur le site Arcinfo le 6 novembre 2018, confirmant son soutien financier à la fusion ;

-Un communiqué de presse (et conférence de presse) des communes de Neuchâtel, Valangin et Corcelles-Cormondrèche du 8 novembre 2018 en faveur de la fusion, ayant donné lieu à un article le 14 novembre 2018 dans "Vivre la Ville", journal officiel de la ville

de Neuchâtel ; on ajoute que cela a également donné lieu à un article dans Arcinfo (paru le 8 novembre 2018 sur Internet, le 9 novembre dans le journal) ;

-L'organisation d'un nouveau vote uniquement à Peseux, avec un objet différent du premier, notamment un nouveau budget prévisionnel.

Or, tous ces éléments de faits sont bien antérieurs au vote du 25 novembre 2018.

On ignore à quel moment ont été distribués les flyers incriminés, mais ils l'ont forcément été avant le 14 novembre 2018, dans la mesure où le communiqué de presse du Conseil communal de Peseux condamnant le message de ces flyers, repris par RTN le jour même et par Arcinfo les 16 (sur Internet) et 17 (dans le journal) novembre 2018, date du 14 novembre 2018.

Manifestement très intéressés au sort de leur village et à la campagne de cette votation, et deux d'entre eux participant à la vie politique de la commune de Peseux (X. est actuellement conseiller général à Peseux, et Y. a présidé le Conseil général de Peseux du [ ] au [ ], selon les procès-verbaux du Conseil général de Peseux disponibles sur le site Internet de la commune), les recourants ne peuvent affirmer, de bonne foi, qu'ils ont eu connaissance de l'un de ces éléments de faits (flyer, article, communiqué de presse ou conférence de presse) après le 23 novembre 2018, alors qu'ils ont tous été médiatisés bien avant.

Quant au fait que seule la commune de Peseux allait revoter et qu'il y avait quelques modifications au projet de fusion, ces éléments étaient connus depuis longtemps. En tous les cas, les recourants en ont eu connaissance au plus tard lorsqu'ils ont reçu leur matériel de vote, soit plusieurs semaines avant la votation (selon l'art. 9a LDP, le matériel de vote doit parvenir aux électeurs et électrices au moins trois semaines avant la votation).

Même si, comme les recourants l'invoquent mais ne l'établissent pas, les flyers avaient été distribués jusqu'au 24 ou 25 novembre 2018, cela ne repousserait pas le délai. En effet, il est établi que les flyers ont commencé à être distribués avant le 14 novembre 2018, le Conseil communal ayant réagi à cette date, et la date de la fin de la distribution n'a pas d'influence en l'espèce sur l'échéance du délai de recours.

Contrairement à ce qu'affirment les recourants, le fait qu'ils ne soient pas juristes ne repousse pas le départ du délai, et le fait que des citoyens se soient plaints immédiatement des flyers auprès de la commune, qui n'est d'ailleurs pas établi, ne remplace pas un recours ou une réclamation auprès de l'autorité de céans. De plus, comme mentionné plus haut (voir considérants 1.6. et 1.5.), le délai de recours commence à courir même si l'on n'est pas encore absolument sûr des faits invoqués, et même si le recours n'est pas apte à entraîner sur le champ une correction de l'irrégularité.

En outre, malgré ce qu'en pensent les recourants, il n'appartenait pas à l'autorité de céans d'intervenir d'office. À partir du moment où les recourants avaient connaissance d'irrégularités et souhaitaient les faire corriger, il leur incombait d'en saisir l'autorité de céans, dans le délai fixé par la loi sur les droits politiques.

L'irrecevabilité qui sanctionne l'inobservation d'un délai de recours n'est pas constitutive d'un formalisme excessif prohibé par l'article 29 alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst féd.), du 18 avril 1999, une stricte application des règles relatives aux délais étant justifiée par des motifs d'égalité de traitement et par un intérêt public lié à une bonne administration de la justice et à la sécurité du droit (Arrêt du Tribunal fédéral du 4 juillet 2018, 1C\_158/2018 consid. 4 ; ATF 125 V 65 p. 66).

Les recourants invoquent qu'il faut admettre que le citoyen ait la possibilité de cumuler dans une réclamation ou un recours unique l'ensemble des fautes constatées, et qu'une action immédiate ne peut être exigée pour chacune des fautes commises.

Une telle conception, en tous cas dans la présente affaire, va à l'encontre des principes de la bonne foi, de l'égalité de traitement et de la sécurité du droit.

De toute manière, dans le cas d'espèce, tous les motifs invoqués par les recourants leur étaient connus avant le 24 novembre 2018, soit plus de six jours avant leurs recours et réclamation.

1.8.

Sur la base de ce qui précède, les recourants ont manifestement eu connaissance des motifs de leurs recours et réclamation plus de six jours avant d'agir devant l'autorité de céans.

Le recours et la réclamation, interjetés le 30 novembre 2018, doivent donc être déclarés irrecevables.

Même si le recours ou la réclamation étaient recevables, ils devraient être rejetés sur le fond, pour les raisons qui suivent.

## 2.Des motifs du recours et de la réclamation

### 2.1.De la violation de l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale

Les recourants se plaignent tout d'abord d'une violation de l'article 34 alinéa 2 Cst féd., qui garantit qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur libre choix. Ils reprochent à la commune de Peseux et à la chancellerie d'État d'avoir organisé le scrutin, respectivement permis qu'il se déroule, dans des conditions inaptes à garantir la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique, en particulier : en interférant, pendant la campagne, sur l'enjeu de la votation et en exerçant ou permettant que soit exercées sur la population des pressions de nature à fausser le scrutin ; en permettant que soient distribués des flyers jusqu'au jour de la votation diffusant à large échelle un message mensonger faisant croire que le Conseil général de la Ville de Peseux avait adopté une recommandation de voter "oui" à la fusion.

### 2.2.De l'information par les autorités

Le recours en matière de votation et d'élection est lié à l'exercice des droits démocratiques tels qu'ils sont définis par l'article 34 Cst féd. Selon cette disposition, les droits politiques sont garantis sur le plan fédéral, cantonal et communal (al. 1). Cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyens, ainsi que l'expression fidèle et sûre de leur volonté (al. 2). Le Tribunal fédéral a affirmé à plusieurs reprises que le droit de vote reconnaît à tous les citoyens la faculté d'exiger qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il ne traduit pas d'une manière fidèle et sûre la volonté librement exprimée du corps électoral. Ce dernier doit pouvoir prendre sa décision politique dans le cadre d'un processus de formation de la volonté qui soit conforme à la loi et aussi libre et complet que possible (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois du 15 décembre 2015, CDP.2014.313 cons. 2 et les arrêts cités). Si l'État a une obligation d'informer et qu'il lui est loisible de prendre clairement position dans le débat, il lui est interdit de fausser le résultat du scrutin. L'autorité doit fournir au corps électoral toutes les informations dont il a besoin pour voter et élire en connaissance de cause (Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 2013, n° 926 ss p. 308). Les autorités doivent

fournir une information correcte et mesurée en prévision d'une votation. Elles sont soumises à un devoir d'objectivité, de transparence et de proportionnalité. Les informations apportées par les autorités doivent s'insérer dans un processus ouvert de formation de l'opinion, ce qui exclut des interventions excessives et disproportionnées, propres à entraver, voire à bloquer la formation de l'opinion à la manière d'une véritable propagande (ATF 140 I 338, JdT 2015 I 24).

Pendant longtemps, la jurisprudence a suivi une approche dualiste, partant du principe qu'en dehors du rapport explicatif, l'autorité ne pouvait intervenir activement dans la campagne référendaire, pour admettre des exceptions pour des motifs pertinents comme l'apparition de faits nouveaux, la complexité de la votation ou encore le besoin de rectifier des informations fallacieuses. Le silence de l'autorité était donc la règle, son intervention l'exception. La doctrine et la jurisprudence récentes ont tendance à s'éloigner de cette approche et à juger la régularité de l'intervention de l'État à l'aune de trois principes : l'objectivité, la transparence et la proportionnalité. Il en résulte une marge de manœuvre plus large pour l'autorité. Le principe de l'objectivité commande notamment que les informations fournies par l'autorité soient complètes, fournissant aux électeurs toutes les informations dont ils ont besoin pour pouvoir se former et exprimer librement une opinion. Il est violé aussi lorsque des éléments importants sont omis ou lorsque les arguments des adversaires sont reproduits avec des erreurs. Le principe de la transparence interdit de façon générale une intervention occulte de l'État dans le processus de formation de la volonté. La connaissance de l'origine de l'information est essentielle pour la liberté de vote. Est interdite notamment la propagande indirecte, financée par des fonds publics et accordée à un comité d'action privé dans lequel l'autorité n'est pas représentée. Le principe de la proportionnalité enfin commande que l'intervention de l'État dans la campagne référendaire n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire, ne cède pas à la facilité de la propagande et observe la retenue qui s'impose. Si la campagne des partis et des personnalités politiques peut être unilatérale et même excessive, l'intervention de l'État doit toujours être mesurée et adaptée au but. Les membres individuels des autorités peuvent jouer un rôle plus actif encore. À la fois titulaires de la liberté d'expression et citoyens, il ne leur est pas interdit de prendre position dans la campagne référendaire à titre individuel, de signer des appels publics, de rédiger des articles de presse ou de participer à des émissions en mentionnant leur nom et position pour conférer un poids particulier à leur engagement politique. Ce qu'ils doivent éviter en revanche est de donner une touche officielle à leurs interventions privées pour créer l'impression qu'il s'agit d'un acte d'autorité. La liberté de vote protège également l'électeur contre des informations et des interventions étatiques qui sont susceptibles d'exercer une influence illicite sur le résultat du scrutin. L'influence est illicite lorsqu'elle a pour effet que l'électeur n'est pas ou n'est plus en mesure de former et d'exprimer librement son choix lors d'une votation ou d'une élection. L'autorité attente au droit de vote si elle s'écarte de ses devoirs d'objectivité, de transparence et de proportionnalité, si elle intervient en violation de prescriptions destinées à garantir la liberté des électeurs ou si elle influence l'opinion par d'autres procédés condamnables. Il peut s'agir de messages explicatifs qui donnent une image subjective ou inexacte du but et de la portée de ce dernier, d'une formulation inexacte ou suggestive de la question posée aux électeurs, d'une propagande excessive et unilatérale ou d'un financement disproportionné ou occulte (Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, op. cit., n° 930-937 p. 309-311).

Les autorités doivent se garder de toute information ou affirmation erronée, exagérée ou trompeuse quant au fond, ou outrancière ou polémique quant à la forme (Jacques Dubey, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, 2018, n° 5331, p. 1164).

Si l'autorité doit en principe se borner à une information objective, elle n'est en revanche pas tenue à la neutralité. L'autorité doit demeurer objective quant à l'objet du vote, sans tenter d'influencer l'électorat par des affirmations fallacieuses. Elle est en revanche libre d'étayer ses recommandations en évoquant les conséquences prévisibles de l'issue de la votation, dans un sens ou dans un autre. Ce faisant, elle ne doit toutefois pas faire passer de simples opinions pour des données objectives. Les annonces officielles peuvent contenir des prises de positions, des évaluations ou des avis relatifs à des questions d'interprétation d'ordre juridico-politique tant qu'elles paraissent objectives et soutenables (Bénédicte Tornay Schaller, La démocratie directe saisie par le juge : l'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Genève, 2008, p. 237 et 238, citant des extraits de plusieurs arrêts du Tribunal fédéral).

Le message officiel rédigé par l'autorité compétente doit être exact, objectif et complet. Pour qu'une erreur matérielle soit considérée comme un vice, il faut qu'elle touche un point essentiel et qu'elle paraisse grave. A cet égard, le critère n'est pas subjectif et ne dépend pas de la bonne foi. 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. Que ce dernier émane du parlement ou non, il doit être expliqué de façon correcte, selon les méthodes habituelles de l'analyse. Il s'agit de déterminer, dans chaque espèce, si l'erreur était telle qu'elle a faussé la décision des citoyens (Etienne Grisel, op.cit., p. 120).

### 2.3.Des conséquences des irrégularités

Lorsque des irrégularités sont constatées, la votation n'est annulée qu'à la double condition que la violation constatée est grave et qu'elle a pu avoir une influence sur le résultat du vote. Il y a lieu de tenir compte notamment de l'écart de voix, de la gravité des vices de procédure et de leur portée sur le vote dans son ensemble. Si la possibilité d'un résultat différent au cas où la procédure n'avait pas été viciée apparaît à ce point minime qu'elle ne puisse pas entrer sérieusement en considération, il y a lieu de renoncer à l'annulation du vote ; dans le cas contraire, il faut considérer le vice comme important et annuler la votation. Lorsque la différence de voix est très nette, seules de graves irrégularités sont de nature à remettre en cause la validité du résultat du vote (arrêt du Tribunal fédéral du 14 mai 2018, 1C\_521/2017, cons. 3.1.3. et références citées). Celui qui entend contester le scrutin doit rendre vraisemblable que les ingérences étatiques ont eu un impact décisif sur le résultat donné (Piermarco Zen-Ruffinen, Droit constitutionnel suisse, 2001, p. 361).

Selon l'article 137 alinéa 3 LDP, les élections ou les votations ne peuvent être annulées que s'il est vraisemblable que les irrégularités alléguées ont influencé de manière déterminante le résultat du scrutin.

### 2.4.Des communications de la Ville de Neuchâtel et des communes de Corcelles-Cormondrèche et de Valangin

Les recourants invoquent deux situations dans lesquelles ils mettent en cause des communications faites par les autorités des autres communes concernées par la fusion : d'abord les informations communiquées par la commune de Neuchâtel à propos du guichet

social de Peseux, puis la conférence de presse donnée par les représentant-e-s des trois communes souhaitant fusionner avec Peseux. Ces deux points seront donc traités ensemble.

#### 2.4.1.

Pour commencer, les recourants invoquent deux articles parus dans Arcinfo à propos du guichet social. Le premier article, daté du 18 octobre 2018, annonce que les habitant-e-s de Peseux devront aller au guichet social à Neuchâtel dès le 1er janvier 2019. Le second, daté du 29 octobre 2018, annonce qu'en cas de fusion avec Neuchâtel, les habitant-e-s de Peseux garderont une antenne du guichet social à Peseux (uniquement l'agence AVS/AI).

Selon les recourants, "cette information, communiquée apparemment à la Ville de Neuchâtel par la chancellerie d'État, a permis à la Ville de Neuchâtel, principale intéressée à la fusion, de s'empresse de publier cette information dans le but manifeste d'influencer les électeurs de Peseux". Cette démarche, largement publiée, aurait même été ressentie par les opposants à la fusion comme une sorte de chantage. Les flyers, ensuite utilisés par l'association pro-fusion, n'auraient pas arrêté de marteler ce "marché" proposé aux électeurs : "Votez OUI et vous aurez le guichet AVS/AI. Votez NON et vous serez obligé d'aller à Neuchâtel". Ce procédé, couvert, voire même initié par la chancellerie d'État, justifierait que les recourants mettent en cause la commune de Peseux, mais également la chancellerie d'État par le moyen de la réclamation.

L'article d'Arcinfo du 18 octobre 2018 se base sur le rapport d'information du Conseil communal de Neuchâtel au Conseil général relatif aux transferts des Guichets Sociaux Régionaux de Corcelles-Cormondrèche et Peseux au Service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel du 15 août 2018. Ce rapport, versé au dossier, explique que jusqu'au 31 décembre 2017, le Guichet Social Régional de La Côte réunissait les communes de Peseux et de Corcelles-Cormondrèche. Corcelles-Cormondrèche ayant dénoncé la convention la liant à Peseux et décidé de confier ses habitant-e-s au Service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel, une convention a été signée à cet effet le 19 octobre 2016 avec entrée en vigueur au 1er janvier 2018. La commune de Peseux, se situant sous le minimum légal (un bassin minimum de 8'000 habitant-e-s étant requis pour abriter un guichet social), a été contrainte de se rattacher à un autre service social et s'est approchée de la Ville de Neuchâtel. Une convention a été signée le 20 avril 2018 pour une reprise des prestations prévue au 1er janvier 2019. Pour les habitant-e-s de Corcelles-Cormondrèche bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI, une permanence est organisée une journée par semaine dans les locaux de l'administration de Corcelles-Cormondrèche. D'après le rapport, cette concession a été faite en pensant aux personnes à mobilité réduite et une évaluation périodique sera effectuée pour décider, à terme, du bien-fondé de cette solution, considérant qu'au niveau cantonal cette option n'est pas souhaitée mais tolérée dans ce cas précis. En ce qui concerne les habitant-e-s de Peseux, le rapport indique que conformément au souhait exprimé par le canton, il n'est pas prévu de maintenir une antenne à Peseux.

Le 29 octobre 2018, la Ville de Neuchâtel a annoncé, dans un communiqué de presse repris par Arcinfo, que si les citoyen-ne-s de Peseux acceptaient la fusion, une antenne du guichet social régional (agence AVS/AI) pourrait rester ouverte à Peseux, avec l'accord du Conseil d'État, sur la base de l'article 14 de la convention de fusion, qui prévoit que "des guichets de prestations et d'information sont maintenus dans les anciennes communes selon les besoins".

Le même jour, le Conseil général de la Ville de Neuchâtel a traité le rapport d'information du 15 août 2018, résumé ci-dessus. Lors de la discussion, la représentante du Conseil communal a précisé qu'à l'époque, la commune de Corcelles-Cormondrèche avait pu négocier une antenne du guichet social, ce qui n'avait plus été possible (au niveau du Canton) par la suite pour Peseux. Par contre, elle a annoncé qu'il était maintenant possible d'assurer que les habitant-e-s de Peseux pourraient voir l'engagement pris dans le cadre de la convention de fusion être réalisé et garanti. Aussi, si le "oui" à la fusion l'emportait, une réponse de proximité serait apportée sur le territoire de Peseux sur le même mode que ce qui a été organisé pour Corcelles-Cormondrèche.

Le 1ernovembre 2018, le Conseil communal de Peseux a demandé à celui de Neuchâtel de maintenir une antenne du guichet social à Peseux, quel que soit le résultat de la votation. Le Conseil communal de Neuchâtel a répondu le 8 novembre 2018 que cela n'était pas possible : l'antenne négociée en 2016 par Corcelles-Cormondrèche avait été acceptée par le Conseil d'État, mais aujourd'hui cette option est refusée par l'Autorité cantonale qui chapeaute l'action sociale et son organisation. Cet échange de courriers a été déposé par le Conseil communal de Peseux.

#### 2.4.2.

Ensuite, les recourants font référence au groupe de travail créé en juin 2018 et formé de deux représentants des quatre communes concernées par le projet de fusion. Il aurait été convenu dans ce groupe que les représentants des communes devaient éviter d'émettre des opinions publiquement avant la votation. Les deux représentants de Peseux auraient respecté ces instructions, contrairement aux représentants des trois autres communes, qui se seraient autorisés à peser sur la votation de Peseux. Ils invoquent une violation des règles applicables à la fusion de communes, respectivement un dysfonctionnement ayant influencé le vote, et déposent un communiqué de presse des communes de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel et Valangin du 8 novembre 2018, ainsi qu'un article paru le 14 novembre 2018 dans le journal "Vivre la Ville" de la Ville de Neuchâtel. Ils requièrent la production des procès-verbaux des séances du groupe de travail, ainsi que l'audition comme témoin de A., l'un des deux représentants de la commune de Peseux dans le groupe de travail. Le Conseil communal de Peseux a produit ces procès-verbaux.

Même si ce n'est a priori pas pertinent, il ressort des procès-verbaux des séances que ce n'est que pour la communication lors de la séance d'information publique du 1ernovembre 2018 que les membres du groupe de travail se sont mis d'accord sur un cadre clair (voir PV du 24 octobre 2018), à savoir que lors de cette soirée les membres des exécutifs ne se positionneraient pas par rapport au projet, mais répondraient de manière factuelle aux questions concernant leur commune ou l'éventuelle future commune fusionnée. Pour le reste de la campagne, divers avis ont été émis, la position du Professeur Pascal Mahon a été rappelée (voir ci-dessous) et l'un des membres a dit qu'il ne voulait pas être muselé par rapport au vote à Peseux et que c'était de bonne guerre que les exécutifs puissent s'exprimer (voir PV du 18 septembre 2018).

Il n'a pas été donné suite à la requête par les recourants de l'audition de A., dans la mesure où elle n'est pas nécessaire pour établir les faits pertinents. D'ailleurs, peu importe ce qui a été convenu dans le groupe de travail. Ce qui importe ici, c'est la libre formation de l'opinion des citoyen-ne-s et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

#### 2.4.3.

Fin août 2018, la commune de Peseux a posé plusieurs questions aux Professeur-e-s Pascal Mahon et Valérie Défago Gaudin (respectivement Professeur de droit constitutionnel et Professeure de droit administratif à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel), auxquelles ils ont répondu dans un avis de droit (complémentaire) du 14 septembre 2018. Il leur a notamment été demandé quelles activités politiques des trois autres communes étaient possibles dans la campagne. L'avis de droit mentionne ce qui suit : "Les membres des autorités des autres communes pourraient également, s'ils le souhaitent, prendre position à titre personnel, y compris en faisant état de leur fonction. Mais si ces personnes laissent penser qu'il s'agit d'une position officielle, elles doivent alors respecter les principes d'objectivité et de proportionnalité qui s'appliquent aux interventions des autorités" (renvoi au RDAF 2011 I 322/323).

Quant à Maître B., il a également été sollicité par la commune de Peseux à ce sujet. Dans son courrier du 25 septembre 2018, il considère que le cadre posé par la jurisprudence pour l'intervention de l'autorité (notamment le devoir de réserve et les exigences d'objectivité, de transparence et de proportionnalité) s'applique également aux prises de position officielles des Conseils communaux et autorités administratives des trois autres communes concernées.

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'article 34 alinéa 2 Cst féd. impose notamment aux autorités de fournir une information correcte et mesurée en prévision d'un scrutin. Une distinction doit être opérée entre les informations ou interventions des autorités lors de scrutins de leur propre collectivité (commune, canton, Confédération), d'une part (voir considérant 2.2.), ou lors de scrutins d'une autre collectivité (subordonnée, de même niveau ou de niveau supérieur) d'autre part (ATF 143 I 78, JdT 2017 I 139).

Le Tribunal fédéral n'a admis les interventions de communes dans une campagne préalable à un scrutin cantonal que lorsque la commune et ses électeurs ont un intérêt direct et particulier au résultat, de loin plus important que celui des autres communes et électeurs du canton. Lorsqu'une commune est particulièrement concernée, elle peut user de tous les moyens d'influencer l'opinion qui sont usuellement mis en œuvre dans une campagne par les partisans ou opposants d'un projet. Bien qu'elle soit toujours tenue de présenter les intérêts communaux d'une manière objective et concrète, la commune est ainsi davantage libre, dans son intervention, qu'une autorité appelée à rédiger un rapport explicatif pour un scrutin de sa propre collectivité. Il en va désormais de même lorsqu'un canton se trouve dans une situation semblable à celle d'une commune autorisée à intervenir ; il ne se justifie pas de traiter ces deux collectivités de manière différente. Le droit d'un canton d'intervenir dans la campagne fédérale dépend donc aussi d'un intérêt direct et particulier de ce canton à l'objet du scrutin, surpassant nettement l'intérêt des autres cantons. La collectivité particulièrement concernée qui intervient dans le débat d'une autre collectivité n'est pas assujettie à des principes aussi stricts que l'autorité rédigeant un rapport explicatif en vue d'un scrutin de sa propre collectivité. L'intérêt particulier confère un statut de partie qui autorise à s'engager activement en faveur d'objectifs propres dans le débat de la collectivité supérieure. Les autorités représentent alors leur propre corps électoral, fonction qui ne leur appartient précisément pas lors d'autres scrutins (ATF 143 I 78, JdT 2017 I 139). Le Tribunal fédéral a par la suite précisé sa jurisprudence, en ce sens que les gouvernements cantonaux peuvent aussi adresser des recommandations de vote lorsque leur canton est particulièrement concerné, et pas seulement s'il est concerné par la votation plus que les autres cantons. Le communiqué de presse d'un gouvernement cantonal doit alors satisfaire

aux critères de l'objectivité, de la proportionnalité et de la transparence (arrêt du Tribunal fédéral du 29 octobre 2018, 1C\_163/2018, 1C\_239/2018).

En 1999, Pascal Mahon écrivait déjà que la tendance visait un assouplissement dans le sens d'une plus grande tolérance à l'égard des interventions des autorités, spécialement dans l'information, dans les campagnes de votations. Selon cette conception, les autorités doivent pouvoir partir d'une conception plus actuelle de la démocratie, en particulier par un apport à la discussion de tous les arguments qui relèvent de la recherche des décisions politiques les plus justes, et cela non seulement par une information objective, mais aussi au moyen de jugements de valeur (Pascal Mahon, L'information par les autorités in RDS 1999 II p. 201, 243). Cela peut se vérifier dans la doctrine et la jurisprudence qui ont suivi.

La doctrine est encore réticente à la participation d'une collectivité publique à la campagne d'une collectivité de rang semblable. Toutefois, comme mentionné ci-dessus, la tendance est à une plus grande tolérance à l'égard des interventions des autorités. En outre, la situation de la Ville de Neuchâtel et des communes de Corcelles-Cormondrèche et de Valangin est particulière, car leur destin est intimement lié au vote de la commune de Peseux. En cas de vote négatif de la commune de Peseux, c'est tout le projet de fusion qui tombe. Elles ont donc un intérêt direct et particulier au résultat de la votation, leur intégrité territoriale, leur avenir et leur sort dépendant directement de ce scrutin. Elles ne peuvent donc être assimilées à des communes quelconques qui se mêleraient des affaires de la commune voisine, alors qu'elles étaient parties prenantes lors de la précédente campagne.

En outre, leur intervention est restée modeste et respecte les critères d'objectivité, de proportionnalité et de transparence.

En effet, elles se sont contentées de faire une conférence de presse et un communiqué de presse pour manifester leur souhait de voir naître une grande commune de Neuchâtel, "pour autant que les habitant-e-s de Peseux acceptent la fusion le 25 novembre prochain". Les représentant-e-s de ces trois communes ont rappelé que leurs citoyen-ne-s avaient largement accepté la fusion en 2016, et que pour leurs communes la fusion était une évidence, énumérant au passage les avantages de la fusion pour les quatre communes concernées et leurs citoyen-ne-s. De plus, l'autorité de céans ne voit pas quelles "règles applicables à la fusion des communes" auraient été violées.

En ce qui concerne le guichet social de Peseux, la commune de Neuchâtel n'a fait que communiquer une information objective et utile à la population de Peseux, qui a permis à cette dernière de voter en toute connaissance de cause sur ce point. Si cette information avait été communiquée plus tôt, elle aurait certainement également été reprise par les partisans de la fusion dans leur campagne.

Ces interventions restant dans le cadre de ce qui est admissible, les griefs invoqués sont mal fondés.

## 2.5. Du communiqué de presse de l'État de Neuchâtel

Les recourants invoquent ensuite un communiqué de presse de l'État de Neuchâtel du 5 novembre 2018. Dans ce document, le Conseil d'État réaffirme son soutien au projet de fusion des communes de Peseux, Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel et Valangin, et confirme qu'en cas d'acceptation, 8,2 millions de francs seront versés à la nouvelle commune, comme il l'avait promis avant le vote de 2016, en vertu des dispositions alors en vigueur.

Arcinfo a publié le 6 novembre 2018, uniquement sur Internet, l'information selon laquelle le Canton confirmait son soutien financier de 8,2 millions à la fusion, comme promis avant le vote de 2016 en vertu des dispositions alors en vigueur. Par contre, il n'a pas fait état du soutien (plus général) du Conseil d'État au projet de fusion.

Les recourants considèrent que cette intervention de l'État dans le débat sur la fusion constitue une ingérence nouvelle qui a ajouté une pression supplémentaire sur l'électorat de Peseux. Ils ne mettent pas en cause le principe de l'octroi de cette subvention, mais le moment choisi pour publier cette information, soit trois semaines avant la votation. Il s'agit selon eux d'une intrusion inéquitable, sinon illégitime, dans le débat public, qui aurait dû se dérouler dans des conditions permettant plus d'objectivité et d'équité. Selon les recourants, l'État avait par ailleurs décidé de supprimer cette subvention en mars 2015.

Une collectivité de rang supérieur n'est en principe pas admise à intervenir dans la campagne d'une votation se déroulant au sein d'une collectivité subordonnée. Dans le cas de la votation sur le rattachement du district du Lauffonnais au canton de Bâle-Ville, le Tribunal fédéral a toutefois admis qu'en l'espèce, en raison de l'intérêt particulier du canton de Berne à l'issue du scrutin, et compte tenu des particularités et de la complexité de la situation engendrée par la question du Lauffonnais, les conditions d'une information supplémentaire de la part des autorités cantonales bernoises, destinée à compléter les informations sur la votation et à rétablir ainsi l'égalité des chances dans le processus de formation de l'opinion des citoyens, pouvaient être considérées comme réunies. Il aurait donc admis une telle intervention, si elle avait été faite de manière proportionnée et transparente (ATF 114 Ia 427, JdT 1990 I 162).

Dans le cas d'espèce, on ne peut pas dire que les informations qui figurent dans le communiqué de presse du Conseil d'État sont fausses ou disproportionnées. Au contraire, en précisant que si la fusion était acceptée, 8,2 millions de francs seraient versés à la nouvelle commune, comme prévu en 2016, il n'a fait que confirmer, voire préciser, une information à disposition des citoyens et citoyennes de Peseux. En effet, cette aide cantonale de 8,2 millions figurait déjà à l'article 18 de la convention de fusion des quatre communes, donc dans le matériel de vote distribué (voir la Brochure d'information à la population sur la votation communale du 5 juin 2016, redistribuée pour la votation du 25 novembre 2018, p. 15).

En ce qui concerne la prétendue décision du Conseil d'État de mars 2015 de supprimer la subvention, on ne voit pas comment le Conseil d'État aurait pu supprimer, avant la votation, une aide à la fusion promise, figurant dans la convention de fusion et basée sur la réglementation cantonale.

Le Conseil d'État s'est en outre positionné dans son communiqué de presse en faveur de la fusion. Il est toutefois peu vraisemblable que cette prise de position ait eu une quelconque influence sur le vote du 25 novembre 2018, cela d'autant plus que cette position n'a pas été relayée par Arcinfo. En outre, il est notoire que les autorités cantonales, dont le Conseil d'État, soutiennent fortement les processus de fusions dans le canton, souhaitant une diminution du nombre de communes (voir notamment les rapports du Conseil d'État au Grand Conseil à ce sujet du 4 avril 2001 (01.017), du 8 février 2006 (06.014), du 27 octobre 2010 (10.070), du 30 octobre 2013 (13.044) et du 31 août 2015 (15.041)). Au vu de ce qui précède, on ne peut pas dire que le communiqué de presse contesté représente une véritable "intervention" dans la campagne communale.

De toute manière, pour qu'une irrégularité conduise à l'annulation d'une votation, il faut qu'elle soit grave et qu'elle ait vraisemblablement influé de façon décisive sur l'issue du vote, ce qui n'est clairement pas le cas ici.

Ce grief est donc mal fondé.

## 2.6.Des flyers du comité pro-fusion

Les recourants s'insurgent également contre l'utilisation d'un flyer annonçant que la commune de Peseux, par son Conseil général, recommandait de voter "oui" à la fusion. Ils considèrent que ce flyer est mensonger, la motion qui a été acceptée par le Conseil général ayant été interprétée de façon fallacieuse et de manière à induire les électeurs en erreur. Ils relèvent en outre que les vingt personnes qui ont voté la motion ne représentent même pas la majorité des membres du Conseil général (qui compte 41 membres), sept conseillers généraux étant par ailleurs absents lors du vote, et qu'aucune suite concrète n'a été donnée à cette motion par le Conseil communal, dont la majorité serait contre la fusion. Selon eux, le caractère mensonger de ce flyer a sans aucun doute fortement influencé une partie de la population, et peut également avoir démobilisé une part de l'électorat. Pour les recourants, le commune avait l'obligation de réagir, ne serait-ce qu'en application de l'article 12 LDP, et du devoir de respecter la régularité du scrutin. Elle a certes tenté de rétablir la vérité par un communiqué, mais qui est loin d'avoir atteint toutes les personnes influencées.

D'après le procès-verbal de la séance du Conseil général de Peseux du 28 juin 2018, ce dernier a accepté ce soir-là par 20 voix contre 4 une motion déposée par les groupes Vert'libéral et Ensemble à gauche, dont le texte était le suivant : "Suite à la publication de l'arrêt du Tribunal fédéral annulant la votation communale du 5 juin 2016, le Conseil général se déclare, comme il l'a déjà fait le 2 février 2016, en faveur de la fusion des communes de Corcelles-Cormondèche, Neuchâtel, Peseux et Valangin. Il demande au Conseil communal d'étudier tous les moyens permettant d'informer objectivement la population afin que celle-ci puisse se positionner".

Les flyers dont il est question ont été diffusés par des privés.

Or, les particuliers ont par principe le droit d'intervenir sans limites dans le débat démocratique, qui doit être libre et ouvert. Une information fautive ne fautive pas en tant que tel le débat démocratique, parce qu'elle peut être contestée, et donc corrigée, par le biais justement du débat démocratique. Bien qu'indésirable, une telle intervention est donc admissible ; sans parler du fait qu'elle est inévitable. Une information mensongère ou trompeuse fautive le débat démocratique, dès lors qu'elle est susceptible d'exercer une influence sur la formation de la volonté populaire, mais qu'elle n'est pas ou plus susceptible d'être corrigée par ce débat. Tel est le cas lorsqu'une information manifestement inexacte ou fallacieuse est diffusée dans la campagne à un moment si proche de la date du scrutin que les autres acteurs de la campagne n'ont plus la possibilité de lui opposer un démenti, respectivement que les citoyens n'ont plus la possibilité de se renseigner auprès d'autres sources fiables (Jacques Dubey, op.cit., p. 1152 et 1153 et les arrêts cités).

Dans le cas d'espèce, l'information véhiculée par les flyers n'est pas foncièrement fautive, dans la mesure où le Conseil général s'est déclaré officiellement en faveur de la fusion, en adoptant la motion. Par contre, il est vrai que le Conseil général n'a pas formellement recommandé à la population de voter "oui" à la fusion, comme l'affirment les flyers. On peut se demander si cela aurait fait une différence pour la population, si le texte du flyer

avait été : "Le Conseil général de Peseux soutient la fusion". De toute manière, même si l'information donnée avait été complètement fautive, cela n'aurait pas de conséquences dans la mesure où le Conseil communal a contesté cette affirmation dans un communiqué de presse du 14 novembre 2018, repris par RTN le jour-même et par Arcinfo les 16 (Internet) et 17 (journal) novembre 2018, et distribué en tout-ménage (selon le bordereau des pièces déposées par le Conseil communal de Peseux), dans lequel il reproduit le texte de la motion et affirme que les autorités de Peseux n'ont pas fait de recommandation de vote.

Quant à l'article 12 LDP, invoqué par les recourants, il concerne la propagande au bureau de vote et de dépouillement, et non durant la campagne électorale.

Ce grief est donc mal fondé.

## 2.7. Du vote uniquement à Peseux, et pas dans les quatre communes

Les recourants invoquent également une violation du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal et communal (sic), pour contester la régularité de l'organisation du scrutin. Ils estiment que sur la base du principe de l'égalité de traitement et en l'absence de base légale, les quatre communes concernées par la fusion auraient dû revoter, afin que le vote puisse avoir lieu simultanément et sur le même objet dans les quatre communes. Le deuxième vote ayant eu lieu plus de deux ans après le premier, les avis ont eu le temps de changer, les habitant-e-s ne sont plus les mêmes et le résultat du deuxième vote a été influencé par le vote des autres communes.

Avant d'organiser la nouvelle votation, les communes concernées par la fusion ont fait appel à M. Pascal Mahon, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Neuchâtel, pour savoir comment elles devaient s'y prendre, et notamment si toutes les communes devaient revoter ou seulement la commune de Peseux. Le Professeur Pascal Mahon a alors établi un avis de droit, daté du 21 août 2018, cosigné par Mme Valérie Défago Gaudin, professeure de droit administratif à l'Université de Neuchâtel. Ce document, de 13 pages, examine toutes les questions juridiques liées à l'organisation du scrutin, à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral et de plusieurs ouvrages de doctrine. Selon ses auteur-e-s, l'arrêt du Tribunal fédéral annulant la votation ne doit pas être considéré comme le point de départ d'un nouveau projet de fusion. Les trois autres communes ayant accepté le projet de fusion et la commune de Peseux l'ayant refusé, mais de manière contraire au droit, il y a lieu, d'abord, que la commune de Peseux se prononce une nouvelle fois, de façon régulière. Admettre le contraire et considérer que les quatre communes doivent toutes revoter sur un nouveau projet, adapté, équivaldrait à considérer que le "non" de la commune de Peseux ■ bien que contraire au droit ■ est valable et définitif. Cela reviendrait donc à rendre ineffective ou inefficace la décision du Tribunal fédéral. Cela signifie aussi, à leur sens, que les trois autres communes, qui ont approuvé la fusion d'origine, n'ont pas à revoter à ce stade. Elles sont dans cette mesure liées par leur vote : elles ne peuvent pas changer d'avis et renoncer maintenant à ce projet, du moins tant que la commune de Peseux ne s'est pas prononcée à nouveau, et cela pour autant que celle-ci se prononce dans un délai raisonnable et que les circonstances n'aient pas totalement changé dans ce délai, au point de permettre l'application de la clause rebus sic stantibus. Or, à ce stade, et si la commune de Peseux organise un nouveau vote en date du 25 novembre 2018, comme cela est prévu, il n'y a pas lieu d'admettre un tel changement des circonstances, de sorte que les trois autres communes, qui se sont déjà prononcées, n'ont pas besoin de ■ et pas à ■ le faire à nouveau (Avis de droit du 21 août 2018 des Professeur-e-s Pascal Mahon et Valérie Défago Gaudin).

Maître B., qui avait été contacté en juin 2018 par la commune de Peseux, est arrivé aux mêmes conclusions dans son avis de droit du 14 juin 2018 : si les quatre communes confirment leur intention de finaliser le processus de fusion sur la base de la convention signée (avec mise à jour des échéances et des budgets), seule la commune de Peseux doit voter à nouveau. Pour lui, c'est clairement la solution la plus cohérente et la plus logique.

L'autorité de céans partage totalement l'appréciation des auteur-e-s des avis de droit précités, si bien que le grief précité est mal fondé.

## 2.8. De l'objet du vote

Les recourants contestent également la validité du scrutin, dans la mesure où son objet n'est pas strictement le même que celui du 5 juin 2016, créant ainsi une inégalité de traitement entre citoyens et entre collectivités publiques. Ils considèrent en effet que les adaptations de la convention, soit notamment le coefficient fiscal et un budget prévisionnel plus favorable, constituent une différence substantielle. Ils s'insurgent en outre contre le fait qu'un nouveau budget prévisionnel ait été soumis aux électeurs, différent de celui qui accompagnait la convention de fusion soumise au vote du 5 juin 2016. Ce budget aurait en outre été établi par le service financier de la Ville de Neuchâtel, partie prenante et militant ouvertement pour la fusion, et n'aurait pas été soumis aux législatifs communaux. Seuls les exécutifs des communes concernées l'auraient examiné ou approuvé. Pour les recourants, cela viole la loi et la constitution neuchâteloise, de même que les règlements communaux relatifs aux compétences financières des organes communaux ; notamment l'article 18 du règlement général de la commune de Peseux, qui prévoit à son chiffre 4 que le Conseil général "se prononce sur toute dépense supérieure à 20'000 francs et non prévue par le budget".

Comme le relèvent les Professeur-e-s Pascal Mahon et Valérie Défago Gaudin dans l'avis de droit du 21 août 2018, les votations ne peuvent pas (même : jamais) être répétées dans des conditions identiques. Par la force des choses, et du temps écoulé, on ne peut en effet et on ne pourra jamais se retrouver exactement dans la même situation et dans le même contexte que celui de la votation, annulée, du 5 juin 2016 : le temps a passé, la situation a évolué, certains éléments de la convention du 6 janvier 2016, qui formait l'objet du premier vote, sont devenus obsolètes ; même le corps électoral a changé. Après analyse, il leur paraît préférable de se replacer le plus possible dans la situation qui était celle de la votation du 5 juin 2016 et donc de soumettre au vote populaire la convention d'origine, du 6 janvier 2016, ce qui garantit que le nouveau vote des citoyennes et citoyens de Peseux porte sur un objet identique à celui du premier vote et aussi à celui des trois autres communes partenaires de la fusion. Cette solution se justifie d'autant plus que les adaptations nécessaires de la convention d'origine ■ ou les points sur lesquels celle-ci serait devenue obsolète ■ ne sont pas très nombreux, ni essentiels. Il s'agit de la date d'entrée en vigueur de la fusion, du coefficient fiscal et du budget prévisionnel. Pour ce qui est du coefficient fiscal, qui avait été fixé à 69 avec comme base de référence le coefficient le plus bas (soit celui de la Ville de Neuchâtel), diverses bascules de points d'impôts entre l'État et les communes font que le coefficient fiscal en vigueur actuellement en Ville de Neuchâtel a changé, de sorte qu'il s'agit d'en informer les électrices et les électeurs, afin qu'ils puissent se prononcer en toute connaissance de cause. De même en ce qui concerne le budget prévisionnel, celui prévu par la convention du 6 janvier 2016 était celui de l'année 2017. Comme le précisait le commentaire de l'article 16 de la convention de fusion, ce budget prévisionnel n'était pas le budget de fonctionnement du premier exercice de la nouvelle commune ; il revêtait un aspect indicatif d'un premier exercice et présentait une projection à

moyen terme des effets de la fusion. Selon les auteur-e-s de l'avis de droit, ces deux éléments indicatifs peuvent donc être adaptés en ce sens qu'une information qui mette à jour ou actualise les données en question doit être fournie aux électrices et aux électeurs de la commune de Peseux, sans que la convention elle-même doive être adaptée ou modifiée. Il suffit que l'information mise à jour ou actualisée soit fournie dans les explications ou le rapport accompagnant la convocation au scrutin. De cette manière les électrices et électeurs de Peseux pourraient se prononcer sur le principe de la fusion, en votant sur la convention du 6 janvier 2016, soit sur le même objet que celui sur lequel eux-mêmes ■ et les citoyennes et citoyens des autres communes impliquées ■ ont voté le 5 juin 2016, tout en étant cependant parfaitement en connaissance de cause des adaptations "techniques" des éléments indicatifs de celle-ci que l'écoulement du temps a rendues nécessaires, ainsi que la date prévue d'entrée en vigueur de la fusion envisagée (Avis de droit des Professeur-e-s Pascal Mahon et Valérie Défago Gaudin du 21 août 2018).

Dans ce dossier, la commune de Peseux a pris toutes les précautions pour que l'organisation de la votation soit exempte de critiques. Elle a sollicité un avis de droit d'un spécialiste du droit constitutionnel (qui s'est penché sur les questions posées avec une spécialiste du droit administratif), qu'elle a ensuite suivi scrupuleusement. Cet avis de droit portait également sur l'objet et les questions à soumettre au vote, ainsi que sur le matériel de vote à envoyer à la population.

Dans son information à la population pour la nouvelle votation (PL 3 du Conseil communal de Peseux), le Conseil communal de Peseux explique bien comment le coefficient fiscal prévu est passé de 69 % à 65 %, en lien avec l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers entre l'État et les communes, et avec le dernier plan d'assainissement des finances de l'État. Il ne s'agit donc pas d'une diminution pour attirer les citoyen-ne-s de Peseux.

En ce qui concerne le budget prévisionnel, peu importe qu'il ait été soumis ou non au vote du Conseil général, et peu importe qu'il ait été établi par le service financier de la Ville de Neuchâtel. Comme on l'a vu précédemment il s'agit d'un élément indicatif, technique et au surplus mineur, qui a juste été adapté aux nouvelles données suite à l'écoulement du temps. Son contenu n'a pas été fondamentalement modifié, son résultat n'est pas plus favorable (le bénéfice indiqué est de 203'000 francs, alors que dans le budget prévisionnel précédent il était fixé à 238'000 francs) et les recourants n'invoquent aucune raison pour laquelle le Conseil général de Peseux (ou celui d'une autre commune) l'aurait refusé. Ils n'expliquent pas non plus de quelle manière cette prétendue irrégularité aurait influencé le vote du 25 novembre 2018. Quant à l'article du règlement communal de Peseux invoqué par les recourants, il concerne les dépenses (non prévues au budget), et n'est donc pas applicable à ce budget prévisionnel, qui n'est d'ailleurs pas un véritable budget.

Ce dernier grief, à l'instar des précédents, est donc manifestement mal fondé.

### 3. De la réclamation en particulier

Le mémoire du 30 novembre 2018 est intitulé "recours et réclamation", et dirigé contre le Conseil communal de Peseux d'une part, contre la chancellerie d'État d'autre part.

Selon l'article 134 alinéa 1 LDP, toutes contestations relatives à l'organisation du scrutin, aux élections et 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'État : par la voie de la réclamation lorsque les griefs invoqués concernent la chancellerie d'État, par la voie du recours dans les autres cas.

Les plaignants reprochent à l'autorité de céans d'avoir permis que le scrutin se déroule dans des conditions inaptes à garantir la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique, notamment en permettant que soient exercées sur la population des pressions de nature à fausser le scrutin, et en permettant que soient distribués des flyers jusqu'au jour de la votation diffusant à large échelle un message mensonger. Ils lui reprochent également d'avoir couvert, voire même initié, les informations transmises à propos d'un guichet social à Peseux.

Tout d'abord, il sied de constater que l'autorité de céans n'a aucun devoir de surveiller une campagne de votation communale et d'intervenir d'office en cas d'irrégularité dans le débat démocratique. Si les recourants souhaitaient une intervention dans la campagne pour faire cesser des pratiques qu'ils jugeaient illicites, ils auraient dû déposer un recours auprès de l'autorité de céans bien avant la votation.

Ensuite, il convient de préciser que l'autorité de céans n'a rien à voir avec les informations transmises à propos du guichet social de Peseux, et ne voit pas sur quoi les plaignants se basent pour arriver à une telle conclusion.

En outre, comme on l'a vu au point 2., tous les griefs des recourants sont mal fondés.

La réclamation est donc irrecevable à plusieurs titres (délai et motifs), et au surplus mal fondée.

4.

Le dossier montre que d'autres événements de la campagne auraient pu être soupçonnés d'influencer la campagne dans le sens du "non" à la fusion, à l'instar des bulletins de versement du comité anti-fusion mentionnant la commune de Peseux (à ce sujet, voir notamment le tout-ménage du Conseil communal de Peseux du 15 octobre 2018, PL 10 du Conseil communal de Peseux).

Au vu du dossier et de l'ensemble des éléments qui précèdent, l'autorité de céans considère que la campagne a été menée de manière équilibrée et a permis aux citoyen-ne-s de disposer de tous les éléments nécessaires pour se forger une opinion en toute connaissance de cause. Les recourants ne parviennent pas, non seulement à prouver l'illicéité et la gravité des actions qu'ils critiquent, mais ne rendent en outre pas vraisemblable que les prétendues ingérences auraient concrètement eu un impact décisif sur le résultat de la votation.

5.

La procédure de recours n'est pas gratuite (arrêt du Tribunal fédéral du 21 décembre 2010, 1C\_470/2010, et arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 15 décembre 2015, CDP.2014.313). Selon l'article 47 LJPA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. En application des articles 44 et 49 du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, les frais comprenant un émolument qui peut être arrêté à 700 francs auquel s'ajoutent les débours, à raison de 10 % de ce montant, soit au total 770 francs, sont mis solidairement à la charge des recourants. Cette somme est compensée avec l'avance de frais versée le 21 décembre 2018 par les recourants.

6.

Selon l'article 48 LPJA, l'autorité de recours peut allouer d'office ou sur requête une indemnité de dépens à l'administré qui a engagé des frais, par quoi on entend généralement à celui qui a constitué mandataire pour la défense de ses intérêts. Il résulte du texte légal que seul l'administré peut prétendre à des dépens, et non l'autorité qui obtient gain de cause (Robert Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p. 185, 190). Il en résulte que la commune de Peseux, quand bien même obtient-elle gain de cause, n'a pas droit à des dépens.

Par ces motifs, la chancellerie d'État,

décide :

1. Le recours et la réclamation sont déclarés irrecevables à titre principal, et subsidiairement mal fondés.
2. Un émolument de 700 francs et des frais s'élevant à 70 francs, soit au total 770 francs, sont mis solidairement à la charge des recourants, montant compensé par l'avance de frais versée par ces derniers.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 6 février 2019

La chancelière d'État Séverine Despland

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