

VD_OMNI CCST.2017.0010 vom 12. September 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-09-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2017.0010

FR: VD_OMNI CCST.2017.0010 du 12 septembre 2017

IT: VD_OMNI CCST.2017.0010 del 12 settembre 2017

Regeste

ROBIN/CONSEIL D'ETAT, Commune de Tolochenaz, Préfet du district de Morges | Votations communales. Les irrégularités dénoncées par le recourant dans les opérations de vote et de dépouillement n'ont pas eu d'influence sur le résultat du scrutin. (consid. 4) Recours au Tribunal fédéral admis (arrêt 1C_521, 532 et 545/2017 du 14 mai 2018).

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Aux termes de l'art. 19 al. 1 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32), la Cour constitutionnelle connaît, en dernière instance cantonale, des recours dirigés contre les décisions du Conseil d'Etat en matière de droits politiques, conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSV 160.01). Dans cette dernière loi, le recours à la Cour constitutionnelle est réglé aux art. 123a ss. L'art. 123b LEDP définit la qualité pour recourir: elle est reconnue aux personnes qui ont qualité pour agir au sens de l'art. 118 LEDP. Aux termes de cette disposition, qui est applicable en première instance (recours au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil), "quiconque est concerné par une décision relative au droit de vote et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit abrogée ou modifiée est habilité à interjeter un recours" (al. 1); "tout électeur peut déposer un recours relatif à une votation ou une élection" (al. 2). Le recourant, électeur (et conseiller communal) dans la commune, a donc qualité pour recourir. Cela étant, il résulte du régime des art. 117 ss LEDP, qui prévoit d'abord un recours au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil, puis dans un second temps un recours à la Cour constitutionnelle, et qui permet de contester soit la préparation, soit le déroulement, soit le résultat d'une élection ou d'une votation, que les électeurs ont l'obligation d'épuiser les instances, à savoir dans le cas particulier de recourir au Conseil d'Etat avant de saisir la Cour constitutionnelle (cf. arrêt CCST.2017.0003 du 30 janvier 2017 consid. 1; TF 1C_351/2013 du 31 mai 2013, consid. 3.3). En l'occurrence, le recourant a recouru auprès du Conseil d'Etat uniquement contre des opérations préparatoires, et non pas contre le résultat de la votation. Il n'a donc en principe pas qualité pour contester les opérations de dépouillement, faute d'épuisement des voies de recours. Toutefois, comme la décision attaquée traite de toutes les questions litigieuses après jonction des deux causes, il ne se justifie pas d'examiner plus avant la recevabilité des griefs présentés par le recourant. En d'autres termes, il n'y a pas lieu de déterminer dans quelle mesure il peut contester la décision du Conseil d'Etat. Selon l'art. 123c LEDP, le délai de recours, de dix jours, court dès la publication officielle de la décision (en vertu de l'art. 123 al. 4 LEDP, la décision du Conseil d'Etat doit non seulement être notifiée aux parties, mais aussi faire l'objet d'une publication, en l'occurrence dans la Feuille des avis officiels). En l'espèce, l'écriture du recourant a été déposée en temps utile. Le recours est

motivé conformément aux exigences légales (art. 120 et 123d LEDP). Par conséquent, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Le recourant dénonce des irrégularités dans la brochure officielle adressée aux électeurs en vue de la votation. Il reproche essentiellement à la municipalité d'avoir fait l'apologie des projets dans la partie explicative ("L'essentiel en bref"), d'avoir indiqué en caractère gras la référence du site internet du Comité 2x Oui, d'avoir publié l'argumentaire de ce comité qui "mélange les deux sujets de telle manière qu'il n'y a pas la garantie de la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes", et d'avoir émis des recommandations en faveur du double "oui". Il critique aussi, sur certains points, les arguments des partisans des projets. a) La brochure explicative fait partie de l'information officielle donnée par l'organe compétent de la collectivité publique directement concernée par le scrutin. L'information officielle est en soi légitime; elle est même prévue par la Constitution cantonale, qui impose aux autorités de renseigner la population sur les objets soumis au vote (art. 87 al. 2 Cst-VD). Elle présente toutefois des risques, quand elle a lieu au cours de la campagne qui précède une votation. Aussi est-elle subordonnée à des conditions strictes, que le Tribunal fédéral déduit de la garantie constitutionnelle de la liberté de vote (art. 34 al. 2 Cst.). Selon la jurisprudence, la liberté de vote admet les explications ou messages officiels relatifs à une votation, où l'autorité explique l'objet du scrutin et recommande son acceptation ou son rejet. L'autorité n'est pas tenue à un devoir de neutralité et elle peut donc formuler une recommandation de vote, mais elle doit respecter un devoir d'objectivité. Elle viole son devoir d'information objective lorsqu'elle informe de manière erronée sur le but et la portée du projet. Les explications de vote satisfont à l'exigence d'objectivité lorsqu'elles sont équilibrées et répondent à des motifs importants, qu'elles fournissent une image complète du projet avec ses avantages et ses inconvénients, et qu'elles mettent les électeurs en mesure d'acquiescer une opinion; au-delà d'une certaine exagération, elles doivent n'être ni contraires à la vérité, ni tendancieuses, ni simplement inexactes ou incomplètes. L'autorité n'est pas tenue de discuter chaque détail du projet ni d'évoquer chaque objection qui pourrait être soulevée à son encontre, mais il lui est interdit de passer sous silence des éléments importants pour la décision du citoyen ou de reproduire de manière inexacte les arguments des adversaires du référendum ou de l'initiative (ATF 143 I 78 consid. 4; ATF 140 I 338 consid. 5.1; ATF 139 I 2 consid. 6.2; ATF 138 I 61 consid. 6.2; TF 1C_130/2015 du 20 janvier 2016, consid. 3.1; arrêts CCST.2017.0003 du 30 janvier 2017 consid. 2 consid. 2, CCST.2009.0001 du 30 janvier 2009 consid. 3). Cela étant, le droit cantonal vaudois énonce des exigences plus précises sur ce point. L'art. 24 al. 3 LEDP dispose en effet ce qui suit, pour les votations cantonales: "Dans le cas d'une initiative ou d'un référendum, le comité remet au département un texte présentant ses arguments. Ce texte sera traité équitablement sur le plan graphique et pourra avoir une dimension égale à l'avis des autorités. Le département peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs." En vertu de l'art. 24 al. 4 LEDP, cette disposition s'applique par analogie pour les votations communales. c) Dans le cas particulier, la brochure explicative n'est pas critiquable et il y a lieu de renvoyer, sur ce point, à l'argumentation convaincante du Conseil d'Etat dans la décision attaquée. Il est vrai que la partie explicative ("L'essentiel en bref") est rédigée d'une manière favorable aux deux projets adoptés par le conseil communal, et que les recommandations de la municipalité prônent expressément un double "oui". Mais ces deux textes, même s'ils ne sont pas neutres, peuvent être considérés comme suffisamment objectifs. Le texte des opposants a été traité

équitablement; sous l'angle de l'art. 24 al. 3, 2^e phrase LEDP, le Conseil d'Etat était fondé à comparer exclusivement les deux argumentaires, celui du Comité 2x Oui et celui du comité référendaire. Ces deux textes occupent la même surface dans la brochure et les légères différences entre les polices de caractères ne permettent pas de retenir qu'ils ne seraient pas de dimensions égales, le critère de l'art. 24 al. 3 LEDP impliquant une appréciation globale des textes en question (cf. arrêt CCST.2017.0003 du 30 janvier 2017 consid. 2c). Le recourant critique spécifiquement deux éléments de l'argumentaire du Comité 2x Oui. D'une part, il estime erroné d'écrire qu'"avec la fermeture du bureau de poste, Tolochenaz a perdu le dernier lieu où ses habitants pouvaient encore se rencontrer" (argument n° 4, "oui à une auberge communale"); or, selon lui, il existe déjà d'autres lieux de rencontre (le foyer de la salle polyvalente, le refuge, etc.). D'autre part, il critique l'estimation des droits de mutation qui pourraient être encaissés à l'occasion de la réalisation du quartier "En Cornachon" (2 millions de francs – argument n° 6, "oui à une opération rentable"); cette contribution serait moins rentable, d'après le recourant, si les appartements du quartier étaient vendus sur plans. Sur ces points, on ne peut cependant considérer que l'auteur de ce texte a cherché à induire les électeurs en erreur, à propos du but et de la portée des projets soumis au vote. Aussi bien sur les avantages d'une auberge communale – qui, pour l'animation d'un village, ne peut pas être comparée à un refuge ou à foyer de salle polyvalente – que sur les retombées fiscales prévisibles, par nature difficiles à estimer, l'appréciation figurant dans la brochure ne saurait être qualifiée de contraire à la règle de l'objectivité. Enfin, le recourant reproche à l'argumentaire du Comité 2x Oui de "mélanger les deux sujets". A l'évidence, les partisans de ces projets estiment qu'ils sont dans une certaine mesure liés, car il s'agit de deux aspects du développement actuel de la commune. Présenter, en fonction de cela, dans un même texte les arguments en faveur de l'un et l'autre objets n'est pas critiquable; cela n'influence pas le caractère objectif de l'information. Les griefs du recourant à propos de la brochure doivent donc être rejetés.

E. 3

Le recourant reproche en substance à la municipalité d'avoir été excessivement active dans la campagne. Il prend l'exemple de la première réunion d'information: des conseillers municipaux y ont participé, tandis que la délégation du Comité 2x Oui n'a fait qu'une brève apparition. Il se réfère aussi matériel de propagande du Comité 2x Oui, à savoir un tous-ménages où figurent des "photographies des municipaux complétés par une déclaration de ces derniers". La jurisprudence retient que les autorités de la collectivité qui organise la votation sont en quelque sorte tenues de conseiller les électeurs; elles ne doivent pas être neutres mais objectives (cf. ATF 143 I 78 consid. 4.4 et les arrêts cités – où il est rappelé que la position de l'autorité est différente quand elle intervient dans la campagne d'une votation organisée par une autre collectivité). En l'occurrence, le recourant ne critique pas le contenu des déclarations attribuées aux membres de la municipalité, ou à tout le moins il n'explique pas en quoi ils auraient négligé leur devoir d'objectivité dans la défense des deux projets adoptés par le conseil communal. Pour le reste, il convient de renvoyer au motifs de la décision du Conseil d'Etat (consid. V, cité supra). Le recourant écrit encore ce qui suit: "Si, comme l'ont déclaré à plusieurs reprises des représentants de la Municipalité, le fait que les vendeurs de la ferme, également propriétaires d'une grande partie du quartier "En Cornachon", conditionnent la vente de la ferme à la commune que si le plan de quartier "En Cornachon" est accepté, s'apparente à une forme de corruption inacceptable". Cet argument est dénué de pertinence. Le recourant doit en outre être rendu attentif au fait qu'il n'est pas admissible d'employer dans ce contexte le terme de "corruption" – qui figure également

dans les conclusions du recours. Il lui incombe, en tant que citoyen de la commune et conseiller communal, de s'abstenir d'émettre sans raison des soupçons au sujet de l'intégrité des membres des autorités.

E. 4

Le recourant soutient, en se référant au rapport d'instruction de la préfète, que des irrégularités ont été constatées dans les opérations de vote et de dépouillement.

Implicitement, il fait valoir que ces irrégularités ont eu une influence sur l'issue du scrutin.

a) Selon la jurisprudence fédérale rendue en application de l'art. 34 Cst. qui garantit les droits politiques, lorsque des irrégularités sont constatées dans le dépouillement d'un scrutin, 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 (ATF 141 I 221 consid. 3.3). Le droit cantonal prescrit par ailleurs qu'en matière d'élection ou de votation, le recourant doit rendre vraisemblable que la nature et l'importance des irrégularités dont il fait état ont pu influencer de façon déterminante le résultat (art. 120 al. 2 LEDP). b) Le recourant relève que ce n'est que le lendemain du scrutin que les autorités communales ont contrôlé la liste des votants, par rapport à la liste des électeurs. Quoi qu'il en soit, ce contrôle a révélé que le bureau électoral n'avait pas admis qu'un électeur votât deux fois (grâce, par exemple, à l'obtention frauduleuse d'un duplicata). Le moment du contrôle n'est donc pas déterminant. Il importe peu également, au regard de l'éventuelle influence des irrégularités sur le résultat du vote, que les duplicata délivrés à juste titre à certains électeurs n'aient pas porté la mention "duplicata", dès lors que cela n'a pas permis des doubles votes. c) Le recourant se réfère aux sept cartes de vote "CH-VD-CO" qui n'ont pas été prises en compte lors du dépouillement. Le bureau électoral avait constaté que les électeurs en question avaient utilisé une mauvaise enveloppe de vote. Or l'instruction a révélé ultérieurement que cette enveloppe leur avait été remise par le greffe municipal. Au demeurant, si les bulletins de ces sept électeurs avaient été comptés, le résultat du vote, sur les deux objets, n'aurait pas été modifié (l'écart entre les "oui" et les "non" se serait légèrement accru, avec dans les deux cas cinq "oui" supplémentaires). Les irrégularités dénoncées par le recourant n'ont donc pas eu d'influence sur le résultat du scrutin.

E. 5

Il résulte des considérants que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Cela entraîne la confirmation de la décision du Conseil d'Etat. La procédure est gratuite (art. 121a et art. 123e LEDP).