

VD_OMNI CCST.2025.0007 vom 22. Oktober 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-10-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2025.0007

FR: VD_OMNI CCST.2025.0007 du 22 octobre 2025

IT: VD_OMNI CCST.2025.0007 del 22 ottobre 2025

Regeste

BLASER, GENOUD, SOREL/Préfet du district du Jura-Nord vaudois, Conseil communal de Bullet, Direction générale des affaires institutionnelles et des communes | Recours contre le résultat d'une votation communale, au motif qu'elle aurait été influencée par l'envoi d'un tout-ménage établi par les municipalités de trois communes voisines. Vu sa forme et son contenu, le document litigieux constitue une intervention officielle (c. 3). Même si le scrutin ne s'est déroulé qu'à Bullet, il était lié à un projet d'infrastructures énergétiques - un parc éolien - commun aux quatre communes impliquées; les communes intervenantes étaient particulièrement concernées par l'objet soumis au vote et impactées de manière significative par l'issue du scrutin; leur intervention était donc admissible sur le principe (c. 4). Le tout-ménage respecte le devoir d'objectivité applicable dans ce contexte; il est douteux que l'implication du porteur de projet dans l'élaboration de ce document, qui n'a pas été spontanément rendue publique, emporte une violation du devoir de transparence (c. 5). La possibilité d'un résultat différent si la participation du porteur de projet avait été mentionnée dans le tout-ménage est quoi qu'il en soit si minime qu'elle ne peut entraîner l'annulation de la votation, malgré le court écart de voix (c. 6). Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

a) Aux termes de l'art. 19 al. 1 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; BLV 173.32), la Cour constitutionnelle connaît, en dernière instance cantonale, des recours dirigés contre les décisions du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et des conseils communaux ou généraux en matière de droits politiques. Le contentieux en matière de droits politiques est réglé par la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; BLV 160.01). Sont en particulier susceptibles d'un recours à la Cour constitutionnelle les décisions rendues sur recours par le préfet s'agissant d'un recours qui a trait à un scrutin communal ou intercommunal (art. 175 let. a LEDP et art. 182 LEDP), comme c'est le cas en l'occurrence. b) Tout en s'en remettant à justice quant à la recevabilité du recours, le Conseil communal de Bullet relève dans ses écritures que "les recourants Alexandre Genoud et Maxime Sorel, contrairement à la recourante Sandra Blaser, n'ont pas formé recours à l'encontre du résultat du scrutin", c'est-à-dire devant le préfet. Leur qualité pour recourir serait partant douteuse, par application analogique de l'art. 75 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) qui prescrit notamment que les recourants doivent avoir pris part à la procédure devant l'autorité précédente. Il ressort cependant expressément de l'acte recours daté du 24 septembre 2024, ainsi que de la décision entreprise, que Sandra Blaser avait contesté le résultat du scrutin en qualité de représentante du comité référendaire, duquel font partie les recourants Alexandre Genoud et Maxime Sorel. Ceux-ci ont d'ailleurs été entendus par le préfet dans le cadre de

l'instruction du recours devant cette autorité. La remarque du Conseil communal est ainsi infondée, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur l'application par analogie de l'art. 75 LPA-VD devant la Cour de céans. c) Le recours a par ailleurs été interjeté dans le délai légal de dix jours dès la publication dans la FAO (art. 184 LEDP). Il a été formé par trois membres du corps électoral communal, qui ont partant la qualité pour recourir (art. 173 al. 2 LEDP). Il respecte au surplus les autres conditions de recevabilité (cf. art. 176 LEDP), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans leurs déterminations du 21 juillet 2025, les recourants relèvent que l'avocat qui représente le Conseil communal de Bullet dans la présente procédure aurait en réalité été mandaté par la Municipalité de Bullet et non par l'autorité législative, qui à leur connaissance n'a adopté aucune décision en ce sens, étant encore précisé qu'ils sont tous trois conseillers communaux. Ils s'en remettent à justice sur la recevabilité des écritures et pièces déposées. Il est exact que l'avocat de l'autorité concernée n'a pas présenté de décision l'autorisant à agir au nom et pour le compte du Conseil communal de Bullet. Cela étant, les avocats inscrits à un registre cantonal sont réputés disposer des pouvoirs nécessaires et ne doivent justifier de leurs pouvoirs que s'ils en sont requis (art. 16 al. 3 LPA-VD applicable par renvoi des art. 19 al. 2 et art. 12 al. 2 LJC). La Cour estime en l'occurrence qu'il n'est pas nécessaire d'ordonner à l'avocat du Conseil communal d'attester de ses pouvoirs de représentation.

E. 3

Les recourants invoquent la violation de l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Ils estiment en substance que l'envoi du tout-ménage du 12 septembre 2024 par les autorités communales de Fiez, Fontaines-sur-Grandson et Mauborget constitue une intervention illicite dans la campagne précédant la votation du 22 septembre 2024, dont la gravité devrait conduire à l'annulation du scrutin. a) aa) L'art. 34 al. 1 Cst. garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal. L'art. 34 al. 2 Cst., communément désignée liberté de vote, protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et leur garantit qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur volonté. Chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible et exprimer son choix en conséquence (ATF 150 I 204 consid. 7.1; 150 I 17 consid. 4.1; 146 I 129 consid. 5.1). La liberté de vote garantit ainsi la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe (ATF 150 I 17 consid. 4.1; 145 I 1 consid. 4.1; 134 I 78 consid. 4.3 et les références citées). On déduit notamment de l'art. 34 al. 2 Cst. le droit des citoyens de ne pas subir de pressions ou d'influences illicites, que ce soit lors de la formation ou de l'expression de leur volonté politique (ATF 143 I 78 consid. 4.3; 130 I 290 consid. 3.1). bb) Les règles qui découlent de cette composante de la liberté de vote dépendent notamment de la personne à l'origine de l'intervention (cf. notam. Vincent Martenet/Théophile von Büren, in: Martenet/Dubey [édit.], Commentaire romand, Constitution fédérale [CR-Cst.], n. 83 ad art. 34; cf. par exemple ATF 150 I 204 consid. 7.2). Les interventions émanant des autorités dans le cadre d'une campagne précédant une votation sont soumises au respect de certaines exigences (devoirs d'objectivité, de transparence et de proportionnalité, ATF 140 I 338 consid. 5.1; cf. ég. infra consid. 5), tandis que les interventions émanant de particuliers bénéficient en principe de la liberté d'expression et ne sont ainsi pas limitées par ces

exigences (cf. ATF 140 I 338 consid. 5.3 et notam. Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 96 et 102 ad art. 34 Cst. et, des mêmes auteurs, L'information émanant des autorités et des particuliers en vue d'un scrutin, RDS 2013 I 57, p. 71 ss; étant encore précisé qu'il n'est pas exclu que des informations données par des particuliers puissent porter atteinte à la liberté de vote, cf. ATF 150 I 204 consid. 7.2). Lorsque les membres isolés d'une autorité s'expriment au nom de l'autorité à laquelle ils appartiennent, leurs interventions revêtent un caractère officiel qui les soumet aux exigences applicables à la communication étatique en période de scrutin. En revanche, s'ils interviennent personnellement en tant que simples particuliers, ils peuvent exprimer librement leur opinion sur l'objet concerné. Dans ce cadre, il leur est permis de se prévaloir de leur nom et leur fonction officielle, par exemple dans le but de mettre en évidence leurs connaissances particulières et leur engagement politique en faveur de l'intérêt public. Ils peuvent en revanche donner à leurs interventions individuelles privées et à l'expression de leurs opinions personnelles une apparence officielle trompeuse et éveiller l'impression qu'il s'agirait d'une explication officielle. La jurisprudence se fonde sur la compréhension de l'intervention par un citoyen moyennement attentif et intéressé par la vie politique, en tenant compte du contenu et de la forme de l'expression, par exemple de l'utilisation d'un papier à en-tête ou d'insignes officiels (concernant l'intégralité de ce paragraphe, cf. ATF 130 I 290 consid. 3.3; 119 Ia 271 consid. 3d; voir également Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 103 ad art. 34 Cst.; Yvo Hangartner/Andreas Kley/Nadja Braun Binder/Andreas Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2 e éd., Zurich 2023, n. 2507; Bénédicte Tornay Schaller, La démocratie directe saisie par le juge: l'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Genève 2008, thèse, p. 276; Pierre Tschannen, in: Waldmann/Belser/Epiney [édit.], Basler Kommentar, Bundesverfassung [BSK BV], n. 36 ad art. 34 Cst.; Lorenz Langer, in: ZBl 122/2021 247, p. 252 ss). b) En l'occurrence, la décision entreprise retient que le caractère de document officiel du tout-ménage n'est pas démontré et qu'il apparaît peu probable que la population de Bullet l'ait considéré comme tel "dans la mesure où les communes signataires ne peuvent exercer aucune autorité à l'extérieur de leur territoire communal". Or, le caractère officiel d'un document ne dépend pas de la question de savoir si ses signataires pouvaient effectivement exercer une certaine autorité sur le territoire de la commune concernée par le scrutin. Cela concerne bien plutôt, comme on l'a vu ci-dessus, le titre auquel ses signataires interviennent ou apparaissent intervenir, en particulier s'ils se prononcent au nom de l'autorité à laquelle ils appartiennent ou s'ils s'expriment à titre privé. Le tout-ménage litigieux en l'espèce comporte les armoiries des Communes de Fiez, de Fontaines-sur-Grandson et de Mauborget, les signatures de leurs syndics et celles de leurs secrétaires municipales, ainsi que les sceaux municipaux. Les signatures et sceaux sont en outre apposés à la suite des mentions "pour la Municipalité de [chaque commune]". Quant à son contenu, il exprime en particulier l'intention des municipalités de ces communes de poursuivre la mise en œuvre d'un projet éolien, même en cas de refus par la population bullatone (cf. ég. procès-verbal d'audition du syndic de Fiez du 23 octobre 2024). Il est ainsi manifeste qu'en signant ce document, les syndics ont agi au nom des municipalités expressément désignées (et dans les formes prescrites dans ce contexte, cf. art. 67 al. 1 de la loi du 28 février 1956 sur les communes [LC; BLV 175.11]), et non à titre privé. c) L'admissibilité de l'envoi du document litigieux avant le scrutin du 22 septembre 2024 doit ainsi être examinée à l'aune des exigences s'appliquant aux interventions officielles dans une campagne précédant une votation.

E. 4

Le tout-ménage du 12 septembre 2023 a été élaboré par les municipalités de trois communes, puis diffusé auprès du corps électoral d'une commune voisine. Rien au dossier de la cause ne permet en revanche d'attribuer à la Municipalité de Bulle de rôle dans l'établissement de ce document; il ressort au contraire des déclarations concordantes des personnes auditionnées par le préfet (cf. procès-verbaux d'audition de la syndique de Bulle du 22 octobre 2024, des syndic de Fiez et de Mauborget du 23 octobre 2024, de A. _____ du 28 octobre 2024, du syndic de Fontaines-sur-Grandson du 6 novembre 2024 et de B. _____ du 20 novembre 2024) que cette autorité n'a pas participé à son élaboration, ce que les recourants ne contestent pas. On se trouve ainsi en présence d'une intervention officielle dans la campagne précédant une votation se déroulant dans une autre collectivité de rang égal. a) aa) L'art. 34 al. 2 Cst. impose notamment aux autorités le devoir de donner une information correcte et retenue dans le contexte de votations (ATF 146 I 129 consid. 5.1; 145 I 282 consid. 4.1). Une distinction doit cependant être opérée entre les interventions des autorités lors de scrutins de leur propre collectivité (commune, canton, Confédération), d'une part, et celles lors de scrutins d'une autre collectivité (subordonnée, de même niveau ou de niveau supérieur), d'autre part (ATF 146 I 129 consid. 5.1; 145 I 1 consid. 4.1). Lors de scrutins de leur propre collectivité, un rôle de conseil incombe aux autorités. Elles assument ce rôle principalement par la rédaction d'un message explicatif préalable au vote. Elles ne sont pas astreintes à un devoir de neutralité et peuvent diffuser une recommandation; elles sont en revanche tenues à un devoir d'objectivité. Dans des cas particuliers, l'art. 34 al. 2 Cst. impose même un devoir d'informer (ATF 146 I 129 consid. 5.1; 145 I 1 consid. 5.2.1). bb) Les interventions d'une autorité dans la campagne référendaire relative à une autre collectivité s'apprécient selon des critères différents. Cela implique de déterminer en premier lieu si l'intervention est admissible dans son principe (ATF 145 I 1 consid. 6.2). Le Tribunal fédéral a retenu que l'intervention d'une commune dans une campagne relative à un scrutin cantonal (intervention "vers le haut") n'était admissible qu'exceptionnellement, à certaines conditions, et qu'elle devait respecter certaines règles, à défaut de quoi la campagne était affectée d'un vice qui pouvait conduire à l'annulation des opérations (ATF 146 I 129 consid. 5.1; 116 Ia 466 consid. 4). L'autorité doit pouvoir se prévaloir de motifs pertinents; tel est le cas lorsqu'elle entend donner une information objective aux citoyens ou redresser des informations manifestement erronées de la propagande adverse, ou lorsque la commune et ses citoyens ont à l'issue du scrutin un intérêt direct et spécifique, qui dépasse largement celui des autres communes du canton (ATF 146 I 129 consid. 5.1; cf. ég. ATF 145 I 175 consid. 6.1 et 145 I 1 consid. 6.2 qui retiennent la nécessité d'une implication particulière "besondere Betroffenheit"). Un intérêt direct et particulier à l'objet du scrutin est surtout concevable là où un projet concret est en cause de manière directe ou indirecte, notamment un projet d'infrastructure. Cet intérêt spécial a été reconnu par exemple à une commune qui était pratiquement la seule à être touchée directement par une nouvelle route cantonale de contournement, qui faisait l'objet du référendum (ATF 116 Ia 466). Quant aux interventions "vers le bas", d'un canton dans un scrutin communal ou de la Confédération dans un scrutin cantonal, elles sont en principe proscrites (ATF 114 Ia 427 consid. 4a). Une exception a toutefois été reconnue dans une affaire concernant la votation sur le rattachement du district bernois du Lauffonais au canton de Bâle-Ville. Le Tribunal fédéral a retenu dans ce cadre que le Canton de Berne était particulièrement touché par l'objet soumis au vote, qui concernait l'existence même de son territoire et de son peuple. L'intervention litigieuse aurait exceptionnellement été admise, si elle avait été faite de manière proportionnée et transparente (ATF 114 Ia 427

consid. 5; Tornay Schaller, op. cit., p. 274). cc) Le Tribunal fédéral n'a pas encore eu l'occasion de trancher la question de l'admissibilité d'interventions entre collectivités de même rang, également dites "horizontales" (Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5 e éd., Berne 2021, n. 1898; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4 e éd., Berne 2008, p. 631; Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Berne 2003, p. 346; cf. ég. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, op. cit., n. 2585). La doctrine est d'avis que de telles interventions sont en principe inadmissibles. Au niveau communal en particulier, elles risquent de porter atteinte au principe de l'autonomie communale garantie à l'art. 50 al. 1 Cst. Cela étant, une prise de position dans le cadre d'une campagne sur un scrutin qui se déroule dans une commune voisine peut se justifier exceptionnellement (Tschannen, op. cit., n. 1898; Müller/Schefer, op. cit., p. 631; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, op. cit., n. 2585; Gerold Steinmann/Michel Besson, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer [édit.], Bundesverfassung St. Galler Kommentar, n. 30 ad art. 34; Besson, op. cit., p. 346 s.; Benedikt Pirker, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, PJA 2017 1366, p. 1372). Selon Michel Besson, il faut pour ceci que le scrutin ait des répercussions considérables ("erhebliche Rückwirkungen") sur le territoire de la collectivité voisine et que, par conséquent, la prise de position constitue une information importante ("eine wichtige Information") pour les citoyens appelés à se prononcer. Selon cet auteur, en d'autres termes, la collectivité qui intervient doit être particulièrement concernée par l'objet et l'issue de la votation (op. cit., p. 347). Pour Jörg Paul Müller et Markus Schefer, par analogie aux interventions de bas en haut (i.e. d'une commune dans une votation cantonale ou d'un canton dans une votation fédérale), une collectivité peut être admise à intervenir lorsqu'elle est particulièrement touchée ("besonders betroffen") par un scrutin se déroulant dans une commune voisine. Ces auteurs illustrent ce cas de figure ainsi: "Eine Gemeinde A wäre beispielsweise zu einer Intervention befugt, wenn ihre Nachbargemeinde B über den Bau einer Kehrlichtverbrennungsanlage nahe ihrer Gemeindegrenze abstimmen würde" (op. cit., p. 631). Hangartner, Kley, Braun Binder et Glaser reconnaissent qu'il arrive souvent, en pratique, qu'une collectivité publique ait un intérêt particulier à l'issue d'un scrutin dans une collectivité voisine de même rang. Ils retiennent qu'une prise de position peut exceptionnellement se justifier lorsqu'il faut s'attendre à des répercussions importantes dans un canton ou une commune en raison d'une votation dans une autre collectivité de même rang ("wenn in einem Kanton oder einer Gemeinde erhebliche Auswirkungen aufgrund einer Abstimmung in einem anderen, gleichgeordneten Gemeinwesen zu erwarten sind", op. cit., n. 2586). Lorsque ces conditions sont réunies, les exigences d'objectivité, de transparence et de proportionnalité doivent alors être respectées (Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, op. cit., n. 2586; Müller/Schefer, op. cit., p. 631). b) En l'occurrence, le scrutin litigieux concerne l'approbation d'un projet de parc éolien d'envergure intercommunale, qui prévoit l'implantation de quinze éoliennes réparties sur le territoire de la Commune de Bullet (5 mâts), mais également sur celui des Communes de Fiez (3 mâts), de Mauborget (1 mât) et de Fontaines-sur-Grandson (6 mâts). Ce projet résulte d'un partenariat conclu en 2008 entre les quatre communes concernées, les propriétaires fonciers, ainsi qu'Ennova SA. La mise en œuvre de ce projet a en outre nécessité l'élaboration d'une planification territoriale intercommunale (plus précisément, d'un plan d'affectation intercommunal valant permis de construire, cf. art. 28 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]). Les conseils généraux des trois

communes voisines ayant adopté le plan d'affectation, la poursuite du projet de parc éolien ne dépendait plus que de l'approbation de la population de Bullet, avant l'approbation cantonale (cf. art. 26 LAT et art. 43 LATC). En effet, le Canton de Vaud ne connaissant pas de mécanisme de régionalisation de la procédure d'adoption des plans d'affectation communaux, une telle planification intercommunale suppose une adoption séparée et indépendante, par l'organe législatif de chaque commune (cf. art. 42 LATC; cf. ég. Thierry Largey, *Fondements juridiques de la planification fonctionnelle du territoire*, in: *Construire à la montagne*, 2022, p. 108 à 131, spéc. p. 119 et nbp. 129). Partant, même si le scrutin du 22 septembre 2024 ne s'est déroulé qu'à Bullet, il était en réalité lié à un projet d'infrastructures énergétiques commun aux quatre collectivités impliquées, et non à une question d'ordre purement interne. Les trois communes intervenantes étaient ainsi particulièrement concernées par l'objet soumis au vote, au même titre que la Commune de Bullet, et l'issue de cette votation était susceptible d'impacter, de manière directe et significative, l'aménagement de leur territoire, leurs infrastructures, ainsi que leurs finances (sur ce dernier point cf. notamment panneau de la Municipalité affiché lors de la séance du 21 août 2024). On se trouve dès lors, dans ces circonstances, précisément dans le cas de figure envisagé par la doctrine permettant d'admettre le principe d'une intervention entre collectivités de rang égal. Quoi qu'en disent les recourants, la volonté exprimée par les syndicats des trois communes dans le tout-ménage litigieux de réaliser, à terme, un projet éolien sur leur propre territoire, peu importe l'issue de la votation litigieuse, ne change rien au fait qu'elles étaient en l'occurrence particulièrement touchées par l'objet soumis au vote.

c) L'intervention litigieuse doit ainsi être considérée, sur le principe, comme admissible.

E. 5

Il convient dès lors d'examiner si le tout-ménage litigieux respecte les exigences d'objectivité et de transparence applicables dans le contexte des communications officielles avant un scrutin, ce que les recourants contestent. a) aa) En ce qui concerne les votations au sein de leur propre collectivité, les autorités ont une certaine fonction de conseil (ATF 146 I 129 consid. 5.1; 143 I 78 consid. 4.4; 129 I 232 consid. 4.2.1). Elles l'assument en rédigeant les explications de vote, mais aussi sous d'autres formes. L'autorité n'est pas tenue à la neutralité – et peut donner une recommandation de vote – mais à l'objectivité (ATF 139 I 2 consid. 6.2). Elles doivent fournir dans ce cadre une information correcte, claire, complète et équilibrée (Martenet/von Büren, op. cit., p. 62). 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; 140 I 338 consid. 5.1; 139 I 2 consid. 6.2). Dans certains cas, il résulte même de l'art. 34 al. 2 Cst. une obligation pour les autorités d'informer (ATF 146 I 129 consid. 5.1; 143 I 78 consid. 4.4; 129 I 232 consid. 4.2.1; 116 Ia 466 consid. 6a). A propos d'interventions communales dans un scrutin cantonal, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de retenir que, lorsqu'une commune est particulièrement concernée par un objet, elle peut user de tous les moyens d'influence de l'opinion qui sont usuellement mis en œuvre dans une campagne par les partisans ou opposants. Elle demeure tenue de présenter les intérêts communaux d'une manière objective et concrète, mais est davantage libre, dans son intervention, qu'une autorité appelée à rédiger un rapport explicatif pour un scrutin de sa propre collectivité (ATF 146 I 129 consid. 5.1; 143 I 78 consid. 4.4). L'autorité communale qui intervient dans une campagne précédant un scrutin cantonal peut utiliser à cet effet des moyens financiers communaux, à

condition qu'ils ne soient pas disproportionnés. Afin d'assurer autant que possible l'égalité entre les participants à la votation, la commune ne doit pas – indépendamment du message explicatif officiel – dépenser davantage que ne peuvent le faire sans sacrifices importants les partis et les autres groupes intéressés (ATF 116 Ia 466 consid. 4c). Dans ce cadre, les communes doivent respecter un devoir d'objectivité (à défaut de devoir être neutres), c'est-à-dire ne pas comporter d'information ou d'affirmation outrancière ou polémique quant à la forme ou erronée, exagérée ou trompeuse quant au fond (cf. ég. TF 1C_521/2017 du 14 mai 2018 consid. 3.1.1). Elles doivent en outre demeurer proportionnées, notamment par la nature et l'ampleur des moyens utilisés, et elles doivent être transparentes (ATF 146 I 129 consid. 5.1; cf. ég. Jacques Dubey, *Droits fondamentaux*, vol. II, Bâle 2018, n. 5331). bb) L'exigence de transparence interdit une intervention occulte de l'Etat dans le processus de formation de la volonté. Les interventions officielles doivent être identifiables comme telles par le citoyen (Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 98 ad art. 34 Cst.). L'autorité ne peut agir de façon opaque, par exemple en finançant en sous-main les partisans de la position qu'elle défend. Elle ne saurait pas non plus amalgamer ses prises de position avec celles d'un comité privé, en présentant de manière indistincte une position partisane et la position officielle dans le contenu informatif dont elle est l'éditrice (Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 98 ad art. 34 Cst.). Est en outre proscrite la propagande indirecte, financée par des fonds publics et accordée à un comité d'action privé dans lequel l'autorité n'est pas représentée car celle-ci ne peut pas exercer un contrôle suffisant de l'utilisation des deniers publics accordés, du respect de l'objectivité et de la réserve nécessaires (ATF 132 I 104 consid. 5.1; Tornay Schaller, *op. cit.*, p. 266). b) En l'occurrence, le tout-ménage litigieux ne comporte pas d'informations erronées ou trompeuses. L'envoi de ce document avait en effet pour objectif d'informer le corps électoral de la volonté des communes voisines de poursuivre le projet en cas de vote négatif, ce que son texte retranscrit clairement. Son ton est en outre neutre et mesuré. Il présente ainsi les intérêts des municipalités qui s'expriment de manière objective et concrète. S'il est vrai qu'il ne comporte pas de recommandation de vote expresse, il encourage tout de même la population à voter en faveur du projet; cela ne pose toutefois pas de problème sous l'angle de la liberté de vote, les autorités en question n'étant pas tenues à un quelconque devoir de neutralité. L'exigence d'objectivité a donc été respectée. Les recourants voient, dans le rôle qu'a tenu Ennova SA dans l'élaboration et le financement du tout-ménage litigieux, une violation du devoir de transparence. Sur ce point, il ressort du dossier de la cause qu'un projet de tout-ménage a été établi par la conseillère en communication d'Ennova SA et adressé aux syndicats des Communes de Fiez, de Mauborget et de Fontaines-sur-Grandson le 9 septembre 2024. Les propos tenus par les différentes personnes interrogées par le préfet permettent par ailleurs de retenir qu'Ennova SA était impliquée, au moins en partie, dans l'élaboration du texte (cf. procès-verbal d'audition du syndic de Fontaines-sur-Grandson, qui se réfère au projet précité), respectivement dans la mise en page du texte (cf. audition du syndic de Fiez), ainsi que dans les démarches d'envoi du document (cf. procès-verbaux d'audition des syndicats de Fiez et de Fontaines-sur-Grandson, ainsi que de A. _____) et, vraisemblablement, de son financement (cf. procès-verbaux d'audition de A. _____, du syndic de Mauborget et de B. _____). Le comité privé soutenant le "oui" a également été "en partie" à l'initiative de la démarche en général, selon les déclarations d'un de ses membres devant le préfet (cf. procès-verbal d'audition de B. _____). Cela étant, dès lors que le document litigieux exprime la volonté des communes voisines de poursuivre le projet en cas de vote négatif, et qu'il a été adopté et signé par ceux dont il exprime la volonté, qui ont agi de bonne foi et

avaient pleine connaissance des personnes ayant participé à l'élaboration du document, il est, dans ces circonstances, douteux que l'implication d'Ennova SA dans l'édition et le financement du document litigieux, qui n'a pas été spontanément rendue publique, emporte une violation du devoir de transparence. Cette question peut cependant rester ouverte, puisque, comme on le verra dans le considérant qui suit, une éventuelle irrégularité sur ce point ne conduirait de toute façon pas à l'annulation du scrutin.

E. 6

a) Selon la jurisprudence fédérale rendue en application de l'art. 34 Cst., lorsque des irrégularités sont constatées dans le déroulement d'un scrutin, la votation n'est annulée qu'à la double condition que la violation constatée est grave et qu'elle a pu exercer 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 145 I 282 consid. 4.2; 143 I 78 consid. 7.1; 141 I 221 consid. 3.3). Le droit cantonal prescrit par ailleurs qu'en matière d'élection ou de votation, la personne recourante doit rendre vraisemblable que la nature et l'importance des irrégularités dont elle fait état ont pu influencer de façon déterminante le résultat (art. 176 al. 2 LEDP). b) En l'espèce, le tout-ménage litigieux avait principalement pour but d'informer les citoyennes et citoyens de Bullet que les trois communes intervenantes soutenaient le projet de parc éolien tel que soumis au vote, ainsi que de leur faire part de l'intention de ces communes de poursuivre de leur côté les démarches de création d'un parc éolien dans la région, dans l'hypothèse d'un vote négatif par les Bullatons (cf. procès-verbal d'audition du syndic de Fiez). En informant la population de Bullet de leur volonté de poursuivre le projet même en cas de vote négatif, les syndics des communes voisines ont agi conformément à l'art. 34 al. 2 Cst. et, au demeurant, de bonne foi. L'éventuelle irrégularité – pour autant que l'on puisse en retenir une – ne tiendrait ici qu'à l'implication d'Ennova SA dans l'élaboration et le financement du document. Si elle avait été communiquée, cette implication aurait eu, tout au plus, pour effet d'informer la population que le porteur de projet soutenait la position de ces municipalités. Or, à la simple lecture du tout-ménage litigieux, on comprend déjà que la volonté exprimée par les municipalités coïncide avec les intérêts d'Ennova SA, dont l'objectif est de développer des projets éoliens. En d'autres termes, la possibilité d'un résultat différent si la participation d'Ennova SA à l'élaboration du tout-ménage avait été mentionnée dans ledit document apparaît en l'occurrence si minime qu'elle ne peut entrer sérieusement en considération. Dans ces circonstances, même le court écart de 22 voix ne permet pas de retenir le contraire. Les huit attestations produites par les recourants, tendant à rendre vraisemblable que certains citoyens auraient été induits en erreur par le tout-ménage, n'y changent rien. C'est le lieu de relever que le principe du secret du vote, qui découle également de l'art. 34 al. 2 Cst., ne permet pas de s'assurer que les signataires de ces attestations – préimprimées et établies dans le cadre et pour la présente procédure – avaient effectivement voté en faveur du projet. Au demeurant, un des signataires de ces attestations est Gilles Gander, conseiller communal à Bullet qui faisait partie de la Commission des éoliennes chargée d'examiner le préavis n° 13/2022. Celui-ci a signé un rapport de minorité du 17 juin 2022 recommandant au Conseil communal de refuser le projet de parc éolien,

puis, a quitté la séance du Conseil communal lors de laquelle l'autorité devait voter sur cette question et a démissionné sur-le-champ, après qu'une motion d'ordre pour le report du vote sur ce préavis a été rejetée. Il paraît douteux que le document litigieux ait été susceptible d'influencer son vote. c) Il résulte de ce qui précède que, pour autant que l'on puisse retenir l'existence d'une irrégularité, celle-ci n'a pas pu exercer une influence sur le résultat du vote. Ce grief doit partant être rejeté.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. L'arrêt est rendu sans frais, la procédure en matière de contentieux de l'exercice des droits politiques étant gratuite (art. 179 al. 1 LEDP cum art. 186 LEDP). Il n'est pas alloué de dépens (art. 179 al. 4 LEDP cum art. 186 LEDP).

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