



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00, F +41 26 304 15 01
www.fr.ch/tc

601 2014 144

Arrêt du 15 janvier 2015

I^e Cour administrative

Composition

Présidente:

Marianne Jungo

Juges:

Christian Pfammatter, Gabrielle Multone

Greffier-stagiaire:

Leonardo Roux

Parties

A. _____, recourant

contre

COMMUNE DE DOMDIDIER, autorité intimée

Objet

Droits politiques

Recours du 3 octobre 2014 contre la décision du 28 septembre 2014

attendu

que, le 26 juin 2014, les Conseils communaux de Domdidier, Dompierre, Léchelles et Russy ont approuvé une convention de fusion aux fins de former la nouvelle Commune de Belmont-Broye;

que, le 4 juillet 2014, ces communes ont convoqué, par la Feuille Officielle du Canton de Fribourg (FO) n° 27, le corps électoral de chacune d'elles en vue de la votation populaire communale du dimanche 28 septembre 2014. Les citoyens étaient invités à répondre à la question suivante: "Acceptez-vous la fusion des communes de Domdidier, Dompierre, Léchelles et Russy avec effet au 1^{er} janvier 2016";

que, dans la même FO, lesdites communes ont publié le texte suivant:

"En date du 26 juin 2014, les Conseils communaux de Domdidier, Dompierre, Léchelles et Russy ont signé une convention de fusion qui sera soumise à la votation populaire le 28 septembre 2014. En cas d'acceptation, la fusion de nos quatre communes sera effective dès le 1^{er} janvier 2016.

Le texte de la convention peut être consulté en tout temps sur les sites Internet www.belmont-broye.ch et ceux respectifs de chaque commune, ainsi qu'aux bureaux de l'Administration durant les heures d'ouverture.

La population des quatre villages est invitée à prendre part à une séance d'information et de présentation de la convention de fusion le jeudi 28 août 2014, à 20 heures, à la halle des sports de Domdidier..."

que la séance d'information annoncée a eu lieu comme prévu et la convention de fusion a été présentée par des représentants des quatre conseils communaux aux quelque 220 personnes présentes;

que, moins d'une semaine plus tard, une table ronde était organisée par le principal opposant à la fusion;

que la votation a eu lieu le 28 septembre 2014. Pour la Commune de Domdidier (ci-après: la Commune), les électeurs inscrits étaient au nombre de 2'035 et les bulletins rentrés à celui de 1'194. Le décompte des bulletins donne le résultat suivant: bulletins blancs: 18; bulletins nuls: 16; bulletins valables: 1'160; 597 électeurs ont voté oui et 563 non;

qu'agissant le 3 octobre 2014, A._____, citoyen de Domdidier, a recouru auprès du Tribunal cantonal, en concluant à l'annulation de la votation et de son résultat qui ne sont à son avis pas valides. A l'appui de ses conclusions et après avoir notamment souligné que seules 34 voix séparaient les votes positifs de ceux négatifs, il allègue que, dans la Commune, le Bureau électoral a fonctionné en l'absence du Syndic et du Secrétaire communal le dimanche 28 septembre 2014, entre 10 et 12 heures, que les votants n'étaient pas systématiquement biffés du registre électoral au fur et à mesure des votes, qu'aucun opposant à la fusion n'était représenté au sein du Bureau électoral, que la documentation remise pour le vote était unilatéralement en faveur de la fusion, que l'insertion d'un argumentaire contre celle-ci a été refusée, qu'enfin et surtout la convention de fusion n'a pas été publiée dans la FO dans les 30 jours dès sa signature comme l'exige l'art. 134d al. 4 de la loi sur les communes (LCo; RSF 140.1);

que, le 15 octobre 2014, la Commune a déposé ses observations, en les accompagnant notamment du procès-verbal du 28 septembre 2014 du résultat du vote, des bulletins de vote et des certificats de capacité civique. Elle indique que le Syndic était effectivement absent, mais il ne

faisait pas partie du Bureau électoral. Le président en était Johann Pury, conseiller général. Le Secrétaire communal était présent mais il n'était pas visible car il officiait dans le bureau de dépouillement, qui se trouve dans un local indépendant. C'est Stéphanie Joye, responsable du contrôle de l'habitant et membre du Bureau électoral, qui officiait dans le bureau de vote. Concernant le certificat de capacité civique, la Commune indique qu'il dispose d'un code-barres depuis mars 2012, de sorte que le nom du votant n'est plus biffé à la main mais par un lecteur de code-barres. En revanche, les votes des étrangers sont biffés à la main car leurs certificats ne disposent pas de code-barres, solution qui permet d'effectuer un contrôle des personnes ayant droit de vote uniquement sur le plan communal. Par ailleurs, la Commune précise que le choix des membres du Bureau électoral a été confirmé lors de la séance du Conseil communal du 25 août 2014. A moins qu'un opposant déclaré demande de participer à ce bureau - mais le principal opposant connu ne s'est pas manifesté dans ce sens - il n'est pas d'usage de demander aux six membres du bureau ce qu'ils vont voter. L'autorité intimée affirme encore qu'elle n'a pas reçu de demande tendant à ce qu'un argumentaire défavorable à la fusion soit inséré dans le matériel de vote; tel n'a pas non plus été le cas pour les autres communes concernées. Certes, B._____ a sollicité un avis du Préfet de la Broye concernant cette question. Le préfet lui a répondu le 7 juillet 2014 et le précité n'a pas poursuivi de démarche. Quant à la convention de fusion, la population a pu y avoir accès dès sa publication dans la FO du 4 juillet 2014; elle a en outre été affichée au pilier public du 4 juillet au 28 septembre 2014; elle a été annexée dans la documentation pour le vote et elle a été expliquée et détaillée lors de la séance d'information du 28 août 2014. La Commune précise qu'elle a procédé selon le protocole qui lui avait été indiqué par le Service des communes et la Préfecture de la Broye;

que, le 28 octobre 2014, le recourant a déposé des contre-observations. Il affirme que les demandes du principal opposant, B._____, ont reçu une fin de non-recevoir. Dans ces conditions, sa présence au Bureau électoral aurait permis une représentation plus équilibrée des factions. L'intéressé allègue en outre que cet opposant a cherché à insérer un argumentaire contradictoire et le préfet, qui lui a répondu, lui aurait indiqué qu'il lui appartenait d'organiser lui-même la distribution de son matériel, ce qui équivaut dans les faits à une fin de non-recevoir. Les quatre communes concernées s'en sont en outre remises à la réponse du préfet. Le recourant conteste encore la date de la distribution du matériel de vote; il affirme que celui-ci a été distribué le 29 août 2014, soit 28 jours avant le scrutin, à savoir tardivement selon lui. Enfin, le recourant maintient que la convention de fusion n'a pas été publiée dans la FO dans les 30 jours dès sa signature. La publication dans la FO du 4 juillet 2014 n'avait qu'un seul objet, la convocation des citoyens au vote. Aussi, compte tenu de toutes ces critiques, il confirme ses conclusions;

que, le 17 novembre 2014, la Commune a adressé ses ultimes remarques. Elle précise que le système à code-barres est en vigueur depuis 2012, et non depuis le scrutin sur la fusion. Elle souligne qu'aucun recours n'a été interjeté contre sa décision, publiée dans la FO 4 juillet 2014, selon laquelle le matériel serait distribué entre le 29 août et le 5 septembre 2014 au plus tard;

que, dans une intervention non sollicitée du 26 novembre 2014, le recourant relève notamment que l'expression d'un point de vue différent, dans le matériel de vote, se serait aussi justifié au regard du résultat si étriqué du scrutin et que le refus de le communiquer démontrerait que le droit n'a pas été respecté ni dans sa forme ni dans son esprit;

considérant

que, selon l'art. 134d al. 5, dernière phrase, LCo, en cas de vote sur une fusion, la loi sur l'exercice des droits politiques est applicable par analogie (al. 5);

que l'art. 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) indique la loi a pour objet les votations et élections populaires en matière cantonale et communale (al. 1 let. a). Elle est applicable par analogie aux associations de communes et aux agglomérations, conformément à la législation spéciale (al. 2);

que la LEDP:

- donne au Tribunal cantonal la compétence de statuer sur les recours en matière de votations et d'élections cantonales et communales (art. 150 al. 1 LEDP);
- prévoit que la procédure de recours est régie en principe par le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), sous réserve d'exceptions (art. 151 LEDP);
- précise que toute personne ayant l'exercice des droits politiques a la qualité pour recourir et que le délai pour recourir est de dix jours dès la publication des résultats dans la FO ou, dans le cas de votations et élections communales, dès l'affichage des résultats au pilier public (art. 152 al. 1 et 2 LEDP);

qu'en l'espèce, le recours a été interjeté auprès du Tribunal compétent pour en connaître, dans le délai de dix jours prévus par la LEDP, par un citoyen ayant l'exercice des droits politiques dans l'une des communes concernées par la fusion. En outre, il respecte les formes prescrites par l'art. 81 CPJA. Partant, la Cour de céans peut en examiner les mérites;

que l'art. 34 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, tant sur le plan fédéral que sur le plan cantonal ou communal. Selon l'art. 34 al. 2 Cst., qui codifie la jurisprudence du Tribunal fédéral établie sous l'empire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I 191; ATF 124 I 55 consid. 2a p. 57; 121 I 138 consid. 3 p. 141, 187 consid. 3a p. 190), cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Une formation et expression libres de la volonté des électeurs supposent que les objets soumis au vote soient portés à temps et de façon adéquate à leur connaissance (ATF 104 la 236 consid. 2c p. 239, 360 consid. 3a p. 363; 98 la 602 consid. 9 p. 610; arrêt du Tribunal fédéral 1P.120/1996 du 12 septembre 1996, consid. 5b, publié in ZBI 98/1997 p. 362; P. TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, Bâle et Francfort 1995, p. 425; P. MAHON, L'information par les autorités, RDS 118/1999 II p. 199, ch. 25, p. 232). La manière dont l'information des citoyens doit intervenir découle avant tout du droit cantonal. Les dispositions de ce droit qui règlent le devoir d'information des autorités ne sont pas de simples prescriptions d'ordre (ATF 98 la 602 consid. 9 p. 610; arrêt du Tribunal fédéral 1P.120/1996 du 12 septembre 1996, consid. 5b, publié in ZBI 98/1997 p. 362);

que le recourant se plaint tout d'abord de ce que le texte de la convention de fusion des quatre communes concernées n'a pas été régulièrement publié;

que, selon l'art. 134d LCo qu'il a cité, la convention de fusion est publiée par les conseils communaux des communes concernées dans la Feuille officielle, dans le délai de trente jours dès la signature de la convention. Les conseils communaux réunis présentent ensuite la convention de fusion et son contenu aux personnes habitant dans le périmètre désigné si possible lors d'une manifestation commune (al. 4);

qu'en l'espèce, le dossier révèle que la convention de fusion a été approuvée par les quatre communes concernées le 26 juin 2014 et que, dans la FO du 4 juillet 2014, soit dans les trente jours dès sa signature, il a été indiqué aux citoyens qu'ils pouvaient en consulter le texte sur le site Internet www.belmont-broye.ch, de même que sur ceux respectifs de chaque commune, ainsi qu'aux bureaux de l'Administration durant les heures d'ouverture. Par ailleurs, la population des quatre villages a été invitée à prendre part à une séance d'information et de présentation de la convention fixée au 28 août 2014 à Domdidier, où des exemplaires de ce texte ont également été mis à disposition et au cours de laquelle les citoyens ont pu poser toutes leurs questions et émettre toutes leurs réticences, voire présenter leurs critiques. Le texte a en outre été affiché au pilier public du 4 juillet au 28 septembre 2014. Aussi, l'esprit de l'art. 134d LCo a dans tous les cas été respecté;

que cela étant, dès lors que le recourant conteste en l'occurrence le résultat d'une votation, c'est à l'aune des exigences de la LEDP, ici déterminante, qu'il convient d'examiner si les délais prescrits par cette loi ont été respectés;

qu'à cet égard, il importe de noter qu'en vertu de l'art. 12 al. 1 LEDP, avant tout scrutin fédéral, cantonal ou communal, chaque personne habile à voter reçoit, par l'intermédiaire du secrétariat communal: a) le certificat de capacité civique comprenant les mentions prévues dans le règlement d'exécution; b) le matériel de vote et d'information prévu dans le règlement d'exécution;

que l'art. 10 al. 1 let. c du règlement sur l'exercice des droits politiques (REDP; RSF 115.11) prescrit que le matériel de vote et d'information comprend, pour les votations communales, 1. la documentation relative à l'acte soumis à votation; 2. une enveloppe de vote; 3. un bulletin de vote en blanc;

que dans le cas particulier, force est de constater que le matériel de vote remis à chaque votant respectait le prescrit de ces dispositions. Il contenait, outre une enveloppe et un bulletin de vote, le matériel de vote et d'information, dont une édition de la convention ainsi que les explications essentielles des autorités communales, aptes à permettre aux citoyens de se forger une opinion. Le recourant ne le nie pas, ni n'émet en soi de critique quant au contenu lui-même du document explicatif envoyé à chaque votant;

qu'enfin, le respect du délai pour la réception de ce matériel - au plus tôt vingt-huit jours avant le jour du scrutin mais au plus tard vingt et un jours avant cette date lors des votations fédérales, cantonales et communales (art. 12 al. 2 let. a LEDP et 10 al. 1 let. c REDP) - a été respecté, quoi qu'en dise l'intéressé;

que le recourant se plaint toutefois de ce que les arguments défavorables à la fusion n'ont pas été diffusés par la Commune. Or, il n'allègue pas qu'il lui aurait demandé, mais en vain, d'insérer dans le matériel de vote un argumentaire d'opposition. On doit en outre relever que l'opposant qu'il cite paraît s'être satisfait des explications qui lui ont été données par le Préfet de la Broye, lequel lui avait indiqué que les communes n'étaient pas tenues de distribuer son argumentaire. Cet opposant a ainsi mené sa propre campagne, en envoyant 1'500 flyers aux habitants des quatre

communes, en plantant un panneau, en organisant une séance d'information et en diffusant ses convictions par divers médias électroniques. Au surplus, tous ceux qui souhaitaient exprimer une opinion divergente ont eu l'occasion de le faire en tous les cas lors de la séance publique du 28 août 2014;

qu'aussi, à défaut de disposer officiellement d'un texte explicitant de manière claire les raisons d'une opposition à la fusion, la Commune ne peut se voir reprocher de n'avoir pas diffusé un argumentaire contradictoire;

qu'en tout état de cause, on doit admettre que, sur le vu de la campagne qui a été menée de part et d'autre, les votants ont largement disposé de tous les éléments nécessaires pour se forger une conviction. Au demeurant, le résultat relativement serré du scrutin, qui conduit à un écart de 34 voix sur 1'160 votes effectifs, démontre précisément que l'opinion des citoyennes et des citoyens a pu se former en connaissance de cause et librement;

que le recourant critique cependant encore la composition du Bureau électoral, estimant notamment qu'il devait comprendre au moins la participation d'un opposant;

que, selon l'art. 149 LEDP, toute personne ayant l'exercice des droits politiques ainsi que tout parti ou groupe d'électeurs et électrices organisé corporativement peut contester la composition d'un bureau électoral (al. 1). Est compétent pour statuer: a) le préfet, dans le cas de la contestation contre un bureau électoral communal...(al. 2). La contestation doit être faite dans le délai de cinq jours dès la nomination du bureau électoral. Il n'y a pas de fêtes (al. 3). La décision est susceptible de recours conformément aux articles 150 et suivants (al. 4). Pour le reste, la procédure est régie par le code de procédure et de juridiction administrative (al. 5);

qu'au vu de cette disposition légale, le recours - outre qu'il n'a pas été adressé au préfet - est tardif dès lors qu'il n'a pas été interjeté dans le délai de cinq jours dès la nomination des membres du Bureau électoral. Il doit dès lors être déclaré manifestement irrecevable en tant qu'il met en cause la composition de ce bureau;

que, cela étant, il n'est pas allégué que le recourant ou le principal opposant ou d'autres encore ont cherché à faire partie du bureau et qu'ils auraient été évincés (cf. art. 7 al. 2 LEDP précisé par l'art. 5 REDP). A cela s'ajoute que la Commune dit qu'elle n'a pas demandé à chacun des membres du bureau ce qu'il allait voter, de sorte qu'il est possible qu'un opposant à la fusion a pu en faire partie. La composition du bureau apparaît ainsi à l'abri de la critique;

que, pour le reste, aucun élément au dossier ni dans les écritures ne permet de mettre en doute les explications de la Commune lorsqu'elle affirme que les membres du Bureau électoral étaient présents le jour du scrutin, que le Secrétaire communal était en fonction dans le local de dépouillement, indépendant et dès lors non visible par les votants, et que Stéphanie Joye, responsable du contrôle de l'habitant de la commune et membre du bureau, a vérifiée le scrutin;

que le recourant critique enfin le fait que la liste des votants n'a pas été biffée au fur et à mesure des votes;

que la Commune rétorque que, depuis mars 2012, elle fait usage d'un système de lecteur de code-barres, de sorte que le nom du votant n'est plus biffé à la main mais électroniquement dès le passage du certificat sous le lecteur. Le tableau de contrôle des votes des étrangers reste quant à lui biffé à la main. Dans ce cas, il n'est pas fait usage du code-barres pour permettre d'assurer le contrôle des personnes ayant droit de vote uniquement sur le plan communal;

que ce système n'est en soi pas critiquable au regard de l'art. 13 REDP et, dans la mesure où aucun élément ne vient démontrer qu'il n'aurait pas fonctionné, le scrutin ne saurait être remis en cause;

que, pour l'ensemble des motifs qui précèdent, il y a lieu de constater que rien ne permet de mettre en doute la validité du vote concernant la fusion des quatre communes concernées. Partant, le recours doit être rejeté dans la mesure du recevable;

qu'il n'est pas perçu de frais de procédure en application de l'art. 129 let. c CPJA;

la Cour arrête:

- I. Le recours est rejeté, pour autant que recevable.
- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
- III. Communication.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

Fribourg, le 15 janvier 2015/gmu

Présidente

Greffier-stagiaire