

lère Cour administrative. Séance du 22 novembre 2000 Statuant sur les recours interjetés les 26 et 28 juin 1999 (**1A 99 52 et 1A 99 106**) par **X et Y**, à 1564 Domdidier, représentés par Me ..., avocat à Fribourg, et **Z**, à 1564 Domdidier, contre la votation communale du 13 juin 1999 en la **Commune de Domdidier; (Votation communale)**

En fait:

- A. Lors de la votation communale du 7 février 1999, les citoyens de Domdidier ont refusé par 384 voix contre 373 voix (6 bulletins éliminés) le financement des investissements décidés par le Conseil général de la commune, soit fr. 1'290'000.- pour l'aménagement de routes communales, fr. 185'000.- pour la construction de réservoirs et conduites et fr. 1'180'000.- pour la construction de canalisations.
- B. En sa séance du 19 avril 1999, le Conseil général de Domdidier a approuvé, par 19 voix contre une, la proposition du Conseil communal de porter à nouveau au budget de la commune les investissements ayant fait l'objet de la votation du 7 février 1999; les montants pour la réalisation des réservoirs, des conduites et des canalisations ont cependant été réduits, respectivement, à fr. 175'000.- et 1'080'000.-.

La Commune de Domdidier a publié sa décision, soumise à référendum facultatif, dans la Feuille Officielle du canton de Fribourg (ci-après: FO) du 23 avril 1999.

- C. Suite à l'aboutissement d'une demande de référendum, une nouvelle votation communale s'est déroulée le 13 juin 1999. 965 bulletins, pour 1'396 électeurs inscrits, ont été versés dans les urnes. Par 566 voix contre 390 voix (9 bulletins éliminés), les citoyens de Domdidier ont accepté les investissements proposés. Le résultat de la votation a été publié dans la FO du 18 juin 1999.
- D. Agissant le 26 juin 1999, Z et B ont saisi le Préfet de la Broye, concluant à l'annulation de la votation communale. En substance, ils ont reproché au Conseil général de Domdidier d'avoir adopté un projet en tous points semblables à celui qui avait été refusé deux mois et demi auparavant par la votation communale du 7 février 1999, alors qu'aucun élément nouveau n'est apparu depuis lors et que, de surcroît, cet objet ne figurait pas à son ordre du

jour. A leur avis, une telle manière d'agir est totalement contraire à l'esprit démocratique instauré par la Constitution et les lois; elle exprime en outre un mépris complet de la volonté populaire. Un groupe d'élus aurait d'ailleurs affirmé que les onze voix ayant manqué lors de la première votation, pour obtenir le résultat souhaité, se gagneraient facilement à l'occasion d'un nouveau scrutin. Les recourants ont également fait valoir une inégalité de traitement en ce sens qu'ils ne disposent pas, avec leurs partisans, des mêmes moyens que le Conseil général pour obtenir une troisième votation. Enfin, ils ont soutenu que la population a été induite en erreur par les renseignements fournis par l'autorité communale. A l'occasion d'une séance d'informations, en effet, il a été affirmé que la réalisation des canalisations diminuerait de moitié le coût des contributions annuelles, par fr. 224'439.-, aux frais de la station d'épuration. Cet argument s'est avéré faux selon des indications obtenues, après cette séance, d'un représentant de l'autorité communale. En réalité, la diminution se situerait entre fr. 0.- et 40'000.-.

B s'est retiré de la procédure le 31 octobre 1999.

- E. Par recours du 28 juin 1999, X et Y ont également contesté, devant le Préfet de la Broye, la votation communale du 13 juin 1999 dont ils demandent l'annulation, sous suite de frais. Ils ont souligné, en préambule, que la décision du Conseil général de Domdidier de reprendre le projet de financement, pourtant clairement rejeté en votation du 7 février 1999, constitue un procédé contraire à la démocratie ou, à tout le moins, une anomalie critiquable même si cette manière d'agir n'apparaît pas totalement exclue par les dispositions légales applicables.

A l'appui de leurs conclusions, X et Y affirment que des informations fausses ont été données aux citoyens de Domdidier, qui ont eu pour effet d'influencer de manière décisive le résultat du scrutin. Ainsi, dans leur message adressé à la population, le Conseil communal, le Conseil général et la Commission financière ont déclaré qu'en cas d'acceptation du projet soumis à votation, la réalisation des ouvrages coûterait à la Commune fr. 1'140'000.- compte tenu des subventions allouées, et qu'en cas de refus, la dépense s'élèverait à fr. 1'900'000.-. Cette information reprenait les termes de celle donnée à la population, avant la votation du 7 février 1999, où il avait été dit que: "...passé 1999, notre commune n'obtiendrait plus aucune subvention fédérale et cantonale pour l'aménagement de la route..." Or, il s'avère que l'octroi des subventions fédérales ne serait pas limité dans le temps selon une réponse écrite donnée par le Conseil d'Etat à un député habitant la Commune. Cet élément décisif, qui s'est donc révélé erroné, a pourtant été répété à une séance d'informations destinée à la population de Domdidier avant la votation. De surcroît, elle a reçu la caution du Conseiller d'Etat Pascal Corminboeuf présent à ces débats. X et Y ont indiqué que ce dernier était

assis à la table des représentants de l'autorité communale et s'est engagé en faveur du projet soumis au scrutin, attitude pour le moins discutable pour un représentant du gouvernement dans le cadre d'une votation communale.

De l'avis des recourants, un autre renseignement faux a été donné à la population. Il a été dit que la réalisation des travaux de canalisation réduirait de moitié les contributions aux frais de la station d'épuration. En réalité, l'économie ne serait que d'un cinquième des coûts actuels, et cela dans le meilleur des cas.

Enfin, X et Y ont fait état de pressions exercées par des membres des autorités communales sur un certain nombre de citoyens afin de faire aboutir le projet. D'une manière générale déjà, le fait pour l'autorité communale de reprendre une décision similaire à celle ayant déjà fait l'objet d'une votation si peu de temps auparavant, dans un contexte légal douteux, constitue une forme de pression. A cela s'ajoute que les opposants au projet n'ont pas pu obtenir toutes les informations qui leur auraient permis de contester de manière documentée les affirmations officielles.

- F. Au terme d'un échange de correspondances avec le Préfet de la Broye, il a été décidé qu'il appartenait au Tribunal administratif de statuer sur les recours déposés.

Le 6 septembre 1999, X et Y ont déclaré ne pas s'opposer à cette décision. Par la suite, Z n'a pas non plus élevé de contestation à ce sujet.

- G. Le Conseil communal de Domdidier a déposé des observations le 27 juillet 1999 et proposé le rejet du recours de X et Y. Il a contesté, pour l'essentiel, que des pressions au demeurant non établies auraient été exercées et que des informations fausses ont été données à la population. Si les travaux projetés étaient refusés, ils n'en coûteraient pas fr. 1'900'000.- de plus aux contribuables, comme l'affirment les recourants, mais fr. 495'000.- supplémentaires au cas où les subventions et les participations n'étaient pas versées. Le Département cantonal des ponts et chaussées avait en effet attiré l'attention de la commune sur le risque de suppression de la subvention fédérale, de sorte qu'il était justifié de faire état de ce renseignement. Le Conseil communal a réfuté, en outre, avoir affirmé que la participation aux frais de la station d'épuration serait réduite de moitié si le projet était accepté. Il a allégué que si des informations erronées ont été données, elles l'ont été par les opposants qui ont indiqué faussement, par la voie de la presse notamment, le risque d'une augmentation de l'impôt communal de 20 à 30 centimes. L'autorité communale a précisé que le Conseiller d'Etat Pascal Corminboeuf a bien participé à la séance d'information du 1^{er} juin 1999, mais en ses qualités de citoyen de la commune et d'ancien syndic. Enfin, elle a

pris appui sur la loi sur les communes (LCo; RSF 140.1) pour justifier le fait d'avoir demandé au Conseil général de Domdidier de reprendre à son ordre du jour, bien que cet objet n'y figurait pas, la décision sur le financement des travaux projetés. Ces derniers s'avèrent d'ailleurs d'une réelle nécessité, voire apparaissent vraiment urgents, pour certains habitants de la Commune.

Invité à se déterminer, le Préfet de la Broye a renoncé à déposer des observations.

- H. Par courrier du 6 septembre 1999, X et Y ont adressé leurs contre-observations. Ils ont allégué que les travaux projetés ne présentaient aucune urgence et qu'aucun fait nouveau n'était intervenu depuis la votation du 7 février 1999, de sorte que rien ne justifiait de reprendre la question du financement de ces travaux à l'ordre du jour du Conseil général. Au demeurant, un curage des canalisations a permis d'éviter les inconvénients qui s'étaient produits, par le passé, lors d'orages violents. Ils ont maintenu pour le reste leurs allégations en les explicitant et en requérant l'audition de témoins.
- I. Le 28 septembre 1999, le Conseil communal de Domdidier a formulé ses ultimes remarques et requis également l'audition de témoins. Il a fait état, en particulier, de l'urgence à réaliser certains travaux en raison de plaintes adressées à la commune depuis le 14 février 1999. Par ailleurs, il a réfuté les accusations d'avoir exercé des pressions sur certains habitants. Il est notamment faux de prétendre que le Conseiller d'Etat Pascal Corminboeuf a participé à la séance d'information du 1^{er} juin 1999 à son invitation. Sa présence avait été sollicitée par les partisans du projet communal. De surcroît, X et Y ne peuvent pas se prononcer valablement sur ce qui s'est passé à cette séance du moment qu'ils n'y étaient pas présents.
- J. La Juge déléguée à l'instruction de la cause a ordonné, le 20 décembre 1999, la jonction des procédures introduites par Z et par X et Y. Elle en a informé les parties par courrier du même jour, adressant en outre à Z la copie des pièces essentielles figurant au dossier des recourants X et Y.
- K. Par courrier du 11 janvier 2000, le Conseil communal de Domdidier a indiqué qu'il n'avait pas d'observations à formuler sur le recours de Z, se référant à ses déterminations adressées dans le cadre du recours de X et Y.
- L. Par décision du 22 décembre 1999, le Tribunal administratif a retiré l'effet suspensif aux recours déposés.

- M. La Juge déléguée a convoqué les recourants ainsi que les représentants du Conseil communal de Domdidier à son audience du 1^{er} février 2000 et, après les avoir entendus, elle a procédé à l'audition de 7 témoins.
- N. Par courrier du 11 février 2000, la Juge déléguée a invité l'Office fédéral des routes à fournir des précisions concernant la contribution fédérale, fondée sur les dispositions légales pour la protection de l'air, octroyée pour l'aménagement d'un giratoire dans la localité de Domdidier. La réponse de cet Office a été adressée le 23 février 2000.
- O. Donnant suite aux requêtes présentées par les recourants, la Juge déléguée a entendu un témoin en son audience du 15 mars 2000.

Sitôt après, les parties ont plaidé la cause devant la Cour de céans.

En droit:

1. a) Selon l'art. 60 al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1), le Tribunal administratif connaît des recours concernant les votations cantonales, les élections et les votations communales ainsi que l'élection des députés au Conseil des Etats. L'art. 60 al. 3 précise toutefois que, sauf dispositions spéciales de la présente loi, les contestations relatives à la préparation et l'organisation des votations et des élections sont tranchées définitivement par le Conseil d'Etat, en matière cantonale (let. a) et par le préfet, en matière communale (let. b).

S'agissant d'une contestation relative à la votation communale qui s'est tenue le 13 juin 1999 en la Commune de Domdidier et dont Z, de même que X et Y demandent l'annulation, la compétence du Tribunal administratif doit être admise.

- b) Aux termes de l'art. 61 LEDP, la procédure de recours est régie par le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), sous réserve des art. 62 à 66a LEDP.

Selon l'art. 62 LEDP, tout citoyen actif a qualité pour recourir. Il n'est pas contesté, en l'espèce, que Z, X et Y, tous trois domiciliés à Domdidier, ont qualité pour recourir.

L'art. 63 prévoit que le recours doit être interjeté, sous réserve de l'art. 69 al. 2 non applicable en l'espèce, dans les dix jours dès la publication des résultats dans la Feuille officielle ou, s'agissant d'élections communales, dans les dix jours dès l'affichage des résultats au pilier public. Les résultats de la votation communale contestée ont été publiés dans la FO du 18 juin 1999. Déposés les 26 et 28 juin 1999, les recours de Z et de X et Y l'ont dès lors été dans le délai prescrit. Ils respectent en outre les formes prévues par les art. 80 et s. CPJA. Il est sans incidence, par ailleurs, que les recours aient été déposés auprès du Préfet de la Broye sur la base d'une indication erronée de la voie de recours figurant dans la publication de la FO du 18 juin 1999. L'art. 16 al. 2 CPJA impose en effet aux autorités saisies de transmettre d'office les dossiers à l'autorité compétente.

Les recours étant recevables quant à la forme, le Tribunal administratif peut donc en examiner leurs mérites.

- c) Selon l'art. 81 al. 3, 1^{ère} phrase, CPJA, dans son mémoire, le recourant ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre des questions qui ont été l'objet de la procédure antérieure. Partant, les griefs formulés par les recourants à l'encontre de la décision du 19 avril 1999 du Conseil général de Domdidier doivent être considérés comme irrecevables. Au demeurant, il est douteux que les recourants disposent de la qualité pour recourir au sens de l'art. 154 al. 2 LCo.
2. a) Selon l'art. 34 de la Constitution fédérale (Cst.; RSF 101), les droits politiques sont garantis (al. 1). La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (al. 2).

L'art. 1^{er} de la Constitution cantonale (Cst. cant.; RSF 10.1) exprime pour sa part le principe selon lequel la souveraineté du canton réside dans l'universalité du peuple (al. 1). Elle est exercée par les citoyens actifs du canton, directement dans les assemblées politiques et électorales, et en leur nom par les pouvoirs constitutionnels, conformément aux dispositions des Constitutions fédérale et cantonale (al. 2). L'art. 27 Cst. cant., plus précisément, affirme le droit pour les citoyens actifs de se réunir en assemblées politiques et en assemblées électorales.

La LEDP règle l'organisation des dites assemblées. S'agissant des domaines où les communes sont autonomes, les citoyens jouissent de droits politiques communaux que la LCo énonce aux art. 51ter à 53. Selon l'art. 52 al. 1 let. a LCO, en particulier, les décisions du conseil général concernant une dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice, ou un cautionnement pouvant entraîner une telle dépense, sont soumises au référendum

(facultatif) lorsque le dixième des citoyens actifs de la commune en font la demande écrite.

- b) Le droit de vote garanti par la Constitution fédérale donne notamment aux citoyens la faculté d'exiger que le résultat d'une votation ne soit pas reconnu s'il n'est pas l'expression fidèle et sûre de la libre volonté du corps électoral (ATF 113 la 46; 113 la 291 consid. 3a p. 294; 112 la 129 = JdT 1988 I 111; ATF 108 la 157 = JdT 1984 I 100; ATF 106 la 199; E. Grisel, Initiative et référendum populaires, Lausanne 1987, p. 50, 54 et 56; J. Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basel 1992, p. 17). Il est souhaitable, nécessaire même, que les partisans et adversaires du projet, que des groupes de particuliers et l'autorité puissent s'exprimer et s'affronter aussi librement que possible. Mais ce droit ne saurait être illimité et, à défaut de dispositions légales dans la plupart des législations cantonales, c'est la jurisprudence qui définit bon nombre des principes applicables. Si le juge exerce un plein pouvoir d'examen, il ne peut pas pour autant prétendre assainir les combats politiques et il ne sanctionnera que les abus les plus graves, si ceux-ci ont eu une influence déterminante sur l'issue du vote. Il distinguera d'ailleurs suivant que les informations ou les abus émanent de l'autorité concernée par le scrutin, ou alors de tiers qu'il s'agisse de particuliers, de formations politiques, de groupes d'intérêts ou de la presse. Au demeurant, ces derniers bénéficient de la liberté d'expression, de presse, d'association et de réunion (ATF 113 la 291 consid. 3a p. 294 et 295). Leur activité est donc licite, par définition, et n'a pas d'autres bornes que celles de l'ordre public (cf. E. Grisel, op. cit., p. 91, 95 et 96).
- c) L'autorité compétente a toujours le droit - et souvent le devoir - d'expliquer les projets soumis au peuple, d'en indiquer le but poursuivi et les conséquences pour les citoyens, de se prononcer sur leur opportunité (cf. J.-F. Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. II, Fassung von 1967; neubearbeiteter Nachtrag bis 1994, Basel 1995, p. 620 n° 1218; J. Ramseyer, op. cit., p. 42). Elle accomplit par là-même une tâche inhérente à sa fonction, car les citoyens ont un intérêt légitime à savoir ce qu'elle pense. La faculté pour l'autorité de présenter des renseignements avant le scrutin existe même dans le silence de la loi (Extraits 1986 p. 179 consid. 3 et la référence citée). Le contenu de l'information donnée par l'autorité compétente doit cependant être exact et complet (E. Grisel, op. cit., p. 93); en d'autres termes, il doit être objectif (J. Ramseyer, op. cit., p. 42 et 146s).

Lorsque l'autorité rédige un message explicatif officiel en vue de la consultation populaire, elle viole son devoir d'information objective si elle oriente les citoyens de façon fallacieuse sur le but et la portée de l'objet de la

votation (Extraits 1986 p. 179 consid. 3; ATF 112 la 129 = JdT 1988 I 111; ATF 108 la 157 consid. 3b = JdT 1984 I 100). Toutefois, 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 (E. Grisel, op. cit., p. 93). On ne saurait cependant retenir une violation de la Constitution dans les cas où un tel message contient un avis relatif à des questions d'appréciation, car il appartient en définitive à l'électeur de se faire lui-même sa propre opinion sur de telles questions (ATF 108 la 200; 98 la 622; ZBL 1979 p. 532). De même, il n'y a pas de procédé illicite de l'autorité lorsque le préavis manque de précision ou est erroné sur quelques points, mais que les citoyens disposent d'autres sources de renseignements qui rétablissent la vérité (E. Grisel, L'information des citoyens avant les votations, in Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef, Zürich 1981, p. 70).

- d) La simple constatation d'irrégularités ne suffit toutefois pas à faire annuler une votation; encore faut-il que celles-ci aient été propres à influencer le résultat du scrutin d'une manière décisive, étant précisé qu'un recourant n'a pas à établir le rapport de causalité entre le manquement qu'il dénonce et la détermination de la majorité des votants. Il devra tout de même démontrer la vraisemblance du lien entre une chose et l'autre (E. Grisel, op. cit., p. 69; Extraits 1986 p. 179).
3. a) Dans le cas d'espèce, la votation litigieuse fait suite à la demande de référendum déposée par des citoyens de Domdidier contre la décision d'investissements du Conseil général du 19 avril 1999, au sens de l'art. 52 al. 1 let. a LCo. D'emblée, plusieurs éléments de poids doivent être relevés avant d'examiner les griefs des recourants. En effet, si la Cst. protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes, elle garantit également le droit au respect de l'expression de la volonté populaire.
- b) A cet égard, il faut ainsi constater tout d'abord que la votation communale a suscité un engagement considérable de la population de Domdidier puisque le taux de participation au scrutin s'est élevé à 70% (965 bulletins entrés dans les urnes pour 1396 électeurs inscrits). A cela s'ajoute que le scrutin a révélé un résultat tout à fait clair: par 566 voix contre 390 voix (9 bulletins éliminés), les électeurs de la commune ont accepté les dépenses soumises à leur appréciation.

La majorité des électeurs inscrits s'est donc exprimée sur l'objet soumis à son vote et, de surcroît, le résultat du scrutin s'avère franc (ATF 108 la 155 consid. 6d 164). Dans de telles conditions, le respect dû à l'expression de la volonté populaire impose à l'évidence la plus grande cautèle s'agissant de l'appréciation d'éventuelles irrégularités pouvant avoir influencé la formation

de l'opinion d'autant de citoyens et citoyennes. Seuls des motifs sérieux peuvent être pris en compte pour remettre en cause une telle votation.

- c) Cela est d'autant plus vrai que la décision d'investissements du Conseil général de Domdidier, certes à l'origine du scrutin aujourd'hui en cause, a été prise à une majorité de 19 voix contre 1. Aucun recours n'a été interjeté contre cette décision, même si la manière dont elle a été prise fait l'objet de critiques.

Quoi qu'il en soit, il ne peut être fait abstraction de l'acceptation quasi unanime des représentants des citoyens diderains, dès lors que ceux-ci ont précisément été élus pour assurer le bon fonctionnement de la commune. Aussi, lorsque le résultat clair d'un vote, à l'issue d'une consultation à fort taux de participation, confirme la décision des élus, il est indéniable que l'existence des éventuelles irrégularités invoquées doit apparaître de manière évidente pour être considérée comme déterminante par rapport à l'issue du scrutin.

4. a) En l'occurrence, les recourants font valoir pour l'essentiel que des informations fausses ont été données aux citoyens de la commune, lesquelles ont influencé de façon décisive le résultat de la votation.

Ainsi, le Conseil communal aurait soutenu qu'en cas d'acceptation du projet soumis à votation, la réalisation des ouvrages projetés coûterait fr. 1'140'000.- et, en cas de refus, la dépense s'élèverait à fr. 1'900'000.- dès lors que la commune ne pourrait plus obtenir certaines subventions fédérales dont l'octroi serait limité dans le temps. Plusieurs éléments démontreraient que cette affirmation est fautive parce qu'en particulier, aucune limite dans le temps ne menace le versement des dites subventions.

Un autre argument soutenu par l'autorité communale, dans son information aux citoyens, s'avérerait erroné. Celle-ci aurait indiqué que la réalisation des travaux projetés réduirait de moitié les contributions annuelles aux frais de la station d'épuration. Or, selon les recourants, l'économie annuelle ne serait pas supérieure à un cinquième des frais actuels, et ce dans le meilleur des cas.

- b) La commune, quant à elle, réfute les allégations des recourants. Elle affirme avoir eu des motifs suffisants pour indiquer aux citoyens et citoyennes que les dépenses soumises à leur vote seraient plus élevées, de fr. 495'000.-, si les subventions fédérales n'étaient plus octroyées et le risque qu'il en soit ainsi était bien réel au vu des renseignements dont elle disposait. Par ailleurs, elle conteste avoir jamais indiqué que les investissements projetés

permettraient de réduire de moitié la participation aux frais de la station d'épuration.

- c) En l'occurrence, pour trancher la question soulevée par les recourants, il ne faut pas perdre de vue que depuis et même avant la première votation du 7 février 1999, les citoyens de la Commune de Domdidier s'affrontent, fondamentalement, sur le besoin ou non d'engager des dépenses importantes en vue de réaliser la construction d'un giratoire et l'aménagement du réseau des eaux pour l'essentiel. C'est à l'évidence la raison pour laquelle cette question a longuement été évoquée par les parties. Il n'en demeure pas moins que le débat de fond doit en principe être considéré comme étranger à l'objet de la présente procédure, sauf pour ce qui est de la manière dont il a été mené avant la votation contestée. Il relève des choix politiques de la commune en matière d'équipements, comme aussi de ses obligations légales s'agissant notamment de l'épuration des eaux selon le système séparatif (cf. loi fédérale des eaux; LEaux; RS 814.20), ce qui n'est d'ailleurs pas réellement contesté par les recourants. La Cour de céans n'a donc pas à se prononcer sur l'utilité, voire la nécessité de procéder aux travaux à l'origine des dépenses soumises à votation. De surcroît, le calcul de celles-ci n'a jamais été mis en cause en tant que tel. Il ne semble pas si certain, au demeurant, que les conditions du trafic régnant à Domdidier de même que l'état actuel du réseau d'évacuation des eaux ne doivent pas, effectivement, faire l'objet d'aménagements nouveaux au vu de la teneur de certaines interventions des habitants de la commune ou des inondations survenues ces dernières années.

Cela étant, il est évident que le débat entre les partisans et les opposants à l'objet du vote et les informations données ont pu porter autant sur le besoin de procéder aux réalisations projetées, que sur les implications financières que celles-ci comportent. En l'occurrence, les griefs soulevés par les recourants s'adressent principalement aux informations d'ordre financier données par la commune.

5. a) En vue de la votation, les autorités communales de Domdidier ont indiqué à la population, par un message explicatif et à l'occasion d'un débat public le 1^{er} juin 1999, que les dépenses pour les équipements projetés seraient très largement supérieures, de près d'un demi million de francs, si la commune ne devait plus bénéficier de subventions fédérales, principalement. Il est également incontestable que l'information a été transmise par ces autorités, selon laquelle il existe un risque sérieux, compte tenu des exigences posées par la Confédération et des impératifs auxquels ses décisions de subventions sont soumises, de ne pas obtenir ces subsides si la réalisation des projets était retardée. Il est enfin manifeste que la contestation des recourants ne

porte que sur la véracité des renseignements donnés par la commune à propos de la contribution fédérale et non cantonale, au vu des arguments qu'ils ont développés et des nombreuses questions qui ont été posées à ce propos lors de l'instruction notamment.

En l'occurrence, la procédure a clairement révélé que les informations données par la commune sont exactes dans leur principe. En particulier, l'Office fédéral des routes a déclaré que le versement de la subvention pour la construction du giratoire de Domdidier, selon décision datant du 18 février 1998, n'est assurée que pour autant que les travaux démarrent avant le 18 février 2001. Cette information a donc été confirmée par l'autorité d'octroi elle-même et, avant la votation, elle l'avait été à la commune par le représentant du Département cantonal des ponts et chaussées, chargé de négocier avec l'autorité fédérale le maintien de sa décision de subvention. La commune pouvait dès lors, à juste titre, faire état de ce fait aux électeurs, en invitant ceux-ci à prendre en compte le risque bien réel de la perte de la contribution fédérale et des incidences considérables pour les finances communales que cela entraînerait. A l'inverse, il eût été bien plus critiquable de ne pas évoquer cette question.

La commune a affirmé, il est vrai, que ce risque pourrait se concrétiser plus tôt que ne l'a indiqué l'autorité fédérale dans la présente procédure. Il faut cependant relever qu'au moment de la votation, le report, d'une année environ, de la date d'octroi n'était pas encore assuré. Par ailleurs, cette question ne ressort pas à la sphère de compétence directe de la commune s'agissant de l'aménagement d'un giratoire sur une route cantonale. Quoiqu'il en soit, il semble bien que la prolongation obtenue aujourd'hui soit le fruit des négociations poursuivies par l'autorité cantonale compétente, laquelle n'avait pas, après le vote, à en référer aux recourants directement, comme ils s'en plaignent à tort, mais à l'autorité communale. En réalité, bien plus que la réelle date butoir où la perte de cet avantage pouvait se réaliser, c'est le risque lui-même, en l'espèce confirmé, qui a pu cas échéant peser sur la formation de l'opinion des électeurs. Du moins, la procédure n'a révélé aucun élément permettant d'affirmer que la précision attendue s'agissant de cette information a constitué un élément majeur du débat, si ce n'est sous l'angle de l'imminence du risque, en l'occurrence établie.

Pour ces motifs, le grief formulé sous cet aspect par les recourants doit être rejeté.

- b) A propos de la diminution des frais de participation de la commune aux charges d'exploitation de la station d'épuration, il est incontestable que lorsqu'une votation est de nature financière, l'opinion des électeurs peut éventuellement être influencée par l'annonce d'une économie potentielle à

réaliser. Or, les autorités communales ont évoqué cette question dans leur message explicatif, en affirmant que les travaux projetés réduiraient de tels frais et, partiellement, le coût des eaux. Elles n'ont donné en revanche aucune indication sur la proportion des économies envisagées de sorte que leurs affirmations, en tant que telles, manquaient de précision pour ceux des votants pour qui cet aspect pouvait revêtir une certaine importance.

Il s'avère cependant que le débat public, organisé par la commune, a fourni des éléments de réponse plus explicites. Il ressort en effet de l'audition de la majeure partie des personnes qui se sont exprimées à cet égard dans la présente procédure, que le sujet a été abordé à l'occasion du débat, que chacun a pu poser ses questions et que les réponses données n'ont pas varié. Il a été affirmé, de manière indubitable, que la réalisation complète du nouveau réseau d'évacuation permettra de diminuer le volume des eaux dirigées vers la station d'épuration dans une proportion de 50 % environ et qu'ainsi, les frais d'exploitation de la station s'abaisseront. Malgré la demande de certains participants, des chiffres précis sur les économies envisagées ne semblent pas avoir été articulés. Il est cependant établi, sur la base des plus nombreux témoignages, qu'il n'a jamais été dit que les économies seraient de 50 % des frais de la station d'épuration. L'un des recourants, comme aussi trois témoins, tous opposants au projet communal, ont précisé qu'ils sont toutefois parvenus à obtenir des indications plus spécifiques avant le vote, notamment au cours des discussions qui ont suivi le débat, ou lors d'interpellations du syndic en personne ou d'un ancien conseiller communal. Il leur a été répondu que les économies seraient de fr. 40'000.- dans le meilleur des cas. Un ancien syndic a d'ailleurs ajouté que la "vox populi", selon ses propres termes, avait diffusé cette information. La véracité de ce renseignement, qui a donc circulé au sein de la population dideraine, n'a pas été mise en cause; bien au contraire, il a constitué l'un des arguments de fond des recours pour démontrer quelles seraient les économies réelles et pour contester les prétendues indications erronées fournies par la commune.

Dans de telles conditions, si tant est que l'on puisse reprocher aux autorités communales un certain manque de précision dans leurs explications à propos de la diminution des frais d'épuration, aucun élément ne permet de retenir que les électeurs ont été trompés par les informations des autorités, quant à leur principe, ni qu'ils ne pouvaient disposer de manière relativement aisée, s'ils le souhaitaient, d'autres sources de renseignements, suffisantes à comprendre le message de la commune. En outre, dans ces circonstances et au vu de l'intérêt manifesté par une majorité des votants de Domdidier - tant sous l'angle de la participation au vote qu'aussi du point de vue de l'intensité des discussions qui l'ont précédé, même par la voie de la presse - il n'est pas possible de retenir que la prétendue irrégularité invoquée par les recourants a pu être d'un poids tel qu'elle a été en mesure d'influencer de manière

décisive le scrutin, au résultat par ailleurs tranché; du moins, rien de pertinent n'a été allégué pour rendre vraisemblable un éventuel lien entre l'une et l'autre chose.

Pour ces motifs également, le recours doit être rejeté.

6. a) Les recourants font encore valoir que les électeurs ont été l'objet de pressions diverses. Ils considèrent, en premier lieu, que le fait d'être appelé à voter quatre mois seulement après un premier scrutin, soumettant la même proposition aux votants, manifeste un mépris tel de la volonté populaire, déjà exprimée, qu'il constitue une forme de pression. Au demeurant, le principe de l'égalité de traitement, de leur avis, est violé dans la mesure où ils ne disposent pas des mêmes possibilités que les autorités communales pour relancer le débat, notamment dans le cadre d'une troisième votation cas échéant.

En l'occurrence, de tels arguments ne permettent pas de remettre en cause la validité de la votation du 13 juin 1999, dans la mesure où ils n'établissent pas que l'organisation des droits politiques, telle qu'elle a été décidée par le législateur cantonal, empêcherait l'exercice de droits constitutionnels. A l'évidence, la garantie des droits politiques peut être considérée comme largement respectée lorsque les citoyens d'une commune disposent à la fois du droit d'initiative (art. 51^{ter} LCo) et de la possibilité de soumettre les décisions du conseil général au référendum (art. 52 LCo). Or, dans le cas d'espèce, les opposants au projet d'investissements ont pu demander et obtenir un référendum contre la nouvelle décision des autorités communales du 19 avril 1999. Il n'est pas non plus sans intérêt de constater que le résultat de la première votation du 7 février 1999, concernant le même objet, était bien moins net que celui du vote querellé, puisque seules onze voix d'écart séparaient les votants et qu'en outre, le taux de participation était alors inférieur, soit environ 55 %. C'est dire que les circonstances évoquées, contrairement à l'avis des recourants, ont suscité un débat d'opinions bien plus fourni et un plus grand engagement de la population, soit en réalité les meilleures garanties d'une vraie démocratie. A cela s'ajoute que les recourants n'ont pas établi, non plus, que les citoyens de Domdidier n'auraient pas été en mesure d'exercer les libertés d'expression, de presse, d'association et de réunion. Il n'est pas contesté, en l'espèce, que les opposants ont pu faire valoir librement leur avis par le biais de tracts, par la voie de la presse, lors du débat public organisé par la commune ou encore lors de discussions. Au vu de tous ces éléments, la votation du 13 juin 1999 ne souffre pas de critique sous l'angle du respect des droits et des libertés constitutionnels, ni sous celui du système cantonal instauré en vue d'en garantir l'exercice.

- b) Les recourants disent aussi avoir ressenti une certaine forme de pression par la présence d'un Conseiller d'Etat lors du débat public du 1^{er} juin 1999.

Ce grief n'est pas pertinent en l'espèce. Certes, dans le contexte d'un affrontement tendu entre les parties en présence, l'invitation d'un Conseiller d'Etat au débat organisé par la commune pouvait être ressentie diversement, du moins en apparence. Il ne faut pas perdre de vue, cependant, que celui-ci est citoyen de Domdidier et surtout ancien syndic de la commune, de 1991 à fin 1996. A ce dernier titre, il avait d'ailleurs pris part aux travaux d'élaboration du projet soumis ensuite au vote. C'est en raison de son ancienne fonction et de sa connaissance de l'affaire présentée, et aussi comme partisan du projet communal, qu'il a été invité au débat aux côtés d'un autre ancien syndic, témoin dans la procédure, lui-même opposant au projet. Il s'avère d'ailleurs que dans la commune, de nombreuses personnes semblent tutoyer leur ancien syndic ou l'appeler par son prénom. Tous ces éléments affaiblissent donc, à l'évidence, le poids qu'aurait pu avoir sur le débat sa fonction gouvernementale actuelle. En d'autres termes, rien ne permet d'affirmer que la présence du Conseiller d'Etat au débat - au demeurant sa seule intervention publique connue dans le cadre de la votation querellée - puisse être considérée comme ayant pu avoir eu une influence déterminante, voire illicite, sur l'issue du vote.

- c) Enfin, selon les recourants, quelques citoyens auraient subi des intimidations au point de ne plus s'engager publiquement; une personne, travaillant à temps très partiel et dans le cadre d'un contrat de droit privé, aurait été menacée de perdre son emploi en raison de ses opinions.

S'agissant de l'affrontement qui a eu lieu entre certains citoyens de la commune, la procédure a révélé qu'il a été vigoureux mais n'a pas comporté un caractère extraordinaire; notamment, il n'a pas pesé sur l'opinion des personnes concernées, et de l'un des témoins, en particulier, qui a tenu à préciser que les insultes et les menaces reçues n'avaient pas eu d'importance pour lui, ni non plus sur le sort du vote. Quelques-uns des témoins entendus dans la présente procédure ont déclaré n'avoir pas eu connaissance de pressions exercées, et d'autres ont indiqué qu'ils ne savaient rien de concret ou de réellement déterminant. Il est certes possible que les recourants ont ressenti, par certains signes, que leur opposition au projet communal ne recevait pas l'approbation de toute la communauté dideraine. Un tel risque est généralement prévisible pour les chefs de file d'une opinion. Dans la mesure où ces manifestations de désapprobation des choix des recourants n'a pas dépassé certaines limites - du moins rien de tel n'a été établi - il ne saurait être question de les prendre en compte. A cela s'ajoute que rien ne démontre, de manière sérieuse, que les autorités communales puissent se voir reprocher elles-mêmes des comportements

illicites. A titre d'exemple, il a été signalé que la commune a poursuivi ses achats de marchandises dans le commerce des recourants, dans le cadre de l'organisation du loto des écoles. Enfin, les autres faits évoqués par les recourants ont été si peu étayés par des éléments concrets, bien que l'occasion leur a été donnée en procédure d'apporter les précisions nécessaires et de demander tout témoignage utile, qu'ils ne peuvent être retenus comme ayant pu avoir une influence décisive sur l'issue du vote. En particulier, il n'a pas été démontré que les paroles prononcées à l'égard de certains citoyens, si tant est qu'il soit avéré qu'il s'agisse de pressions, ont dépassé les bornes d'un débat d'opinion énergique. L'un des témoins pourtant fermement opposé au projet communal, et à l'évidence actif dans la campagne précédant la votation, a indiqué que s'il y a eu un peu de pression, celle-ci ne pouvait être qualifiée d'extraordinaire. A son avis d'ailleurs, le résultat du scrutin n'a été influencé que par les informations données sur les coûts de participation aux frais d'épuration. Dans de telles circonstances, il est impossible de retenir un lien plausible entre des faits seulement insinués et le résultat net sorti des urnes, après une participation considérable des citoyens de la commune.

7. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, il y a lieu de constater que rien ne justifie de remettre en cause le vote du 13 juin 1999 des électeurs de la Commune de Domdidier et que celui-ci doit être considéré comme étant l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Partant les recours, mal fondés, doivent être rejetés, pour autant que recevables.
- b) En application de l'art. 129 let. c CPJA, les frais de procédure sont remis dans la mesure où les recours étaient principalement destinés à satisfaire l'intérêt public au respect des droits politiques.
- c) Vu l'issue de la procédure, les recourants n'ont pas droit à une indemnité de partie.