



## CONSEIL D'ETAT

Château cantonal  
1014 Lausanne

### Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud

statuant dans sa séance de ce jour sur le recours déposé le 18 mars 2018 et complété le 25 mars 2018, au nom du « Groupe de Citoyens », représenté par M. Joachim von

der Lahr,  
domicilié à Villeneuve,

contre

la préparation du scrutin communal du 8 avril 2018 concernant l'acceptation par le peuple du préavis municipal n°15/2017 « *Réfection de la Rue des Remparts* » dans la Commune de Villeneuve

#### a vu en fait :

- 1.- Lors de sa séance du 28 novembre 2017, la Municipalité de Villeneuve a adopté le préavis municipal n°15/2017 relatif au projet de réfection de la Rue des Remparts, nécessitant l'octroi d'un crédit d'investissement de CHF 2'875'000 TTC.
- 2.- Lors de sa séance du 1<sup>er</sup> février 2018, le Conseil communal de Villeneuve a accepté le préavis municipal n° 15/2017, par 32 oui contre 10 non et 2 abstentions et a décidé de soumettre sa décision d'approbation au référendum spontané.
- 3.- Le texte soumis à la votation se présente comme suit : « *Acceptez-vous la décision du Conseil communal, prise lors de la séance du 1<sup>er</sup> février 2018, d'adopter le préavis municipal No 15/2017 « Demande de crédit pour la réfection de la rue des Remparts » (Frs 2'875'000.-) ?* ».

La date du scrutin a été fixée au 8 avril 2018.

4.- La brochure explicative, élaborée en vue du scrutin du 8 avril 2018, a été reçue par les citoyens de la commune le 13 ou le 14 mars 2018.

5.- Par lettre du 18 mars 2018, adressée à la Préfecture du district d'Aigle, un « Groupe de Citoyens », représenté par Joachim von der Lahr, domicilié à Villeneuve, conteste le contenu de la brochure explicative, estimant que l'information transmise par la Municipalité est partielle et ambiguë et qu'elle peut induire en erreur les électeurs. Il conteste particulièrement l'affirmation, au sein de la brochure explicative, que « *Tous les travaux d'aménagements directement liés à cette prolongation seront pris en charge par le canton* », alors que la Commune assume une partie du coût des travaux, comme cela ressort explicitement de l'exposé des motifs et projet de décret du Conseil d'Etat de septembre 2017 proposant au Grand Conseil l'adoption d'un crédit pour financer la part du Canton. De plus, « *le récapitulatif de la municipalité de Villeneuve (...) indique une participation du canton de 979'257 CHF et un effort de la commune de 2'875'000 CHF pour le revêtement bitumeux et les services industriels* ». Le « Groupe de Citoyens » voit donc une contradiction entre les informations contenues dans l'Exposé des motifs et projets de décrets (ci-après : EMPD), voté et approuvé par le Grand Conseil, et les informations fournies par la Municipalité de Villeneuve.

Dans leur lettre, les recourants sollicitent l'intervention de la Préfecture du district d'Aigle auprès de la Municipalité de Villeneuve pour qu'un correctif soit apporté à la brochure référendaire. « *Ce correctif devrait nuancer la phrase suivante : « Tous les travaux d'aménagements directement liés à cette prolongation seront pris en charge par le canton » en indiquant le coût pour Villeneuve, estimé à 2.7 millions, selon l'EMPD.* ». Si l'envoi du correctif n'était pas possible avant la votation, ils demandent son report à une date ultérieure.

6.- Pour démontrer l'ambiguïté de l'information municipale, les recourants se réfèrent en particulier à l'EMPD du 27 septembre 2017, accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 7'340'000.- pour financer la part cantonale des travaux routiers nécessaires au prolongement de la ligne trolleybus VMCV no 201, de la gare de Villeneuve à Rennaz pour la desserte du nouvel hôpital Riviera Chablais.

Cet EMPD présente les aménagements routiers à réaliser sur la commune de Rennaz pour assurer l'accès au nouvel Hôpital Riviera-Chablais (HRC) ainsi que les aménagements routiers à réaliser entre la gare de Villeneuve et Rennaz pour le prolongement de la ligne de trolleybus VMCV 201 jusqu'au nouvel hôpital.

Le descriptif du projet (ch. 1.5) fait état que « *dès le printemps 2019, la ligne VMCV 201 assurera une desserte en transports publics de l'hôpital avec une cadence à 10 minutes. Actuellement, la ligne 201 s'arrête à la gare de Villeneuve. A l'avenir, elle poursuivra son parcours par la rue des Remparts (...). Sept arrêts sont prévus sur le prolongement du parcours, en comptant les extrémités (...). (...) son prolongement nécessite donc la réalisation d'aménagements routiers ainsi que l'acquisition de véhicules avec batterie à charge lente, dans le cadre du renouvellement de la flotte des VMCV.* »

Le ch. 1.5.2 est spécifiquement consacré à la description des aménagements dans la localité de Villeneuve. Les aménagements routiers financés par le Canton dans cette commune portent « *sur les adaptations de la voirie communale existante strictement nécessaires pour permettre la circulation des trolleybus (...)* ». S'en suit la description des travaux. S'agissant de la Rue des Remparts, il est indiqué : « *au nord, suppression de trois places de stationnement, repositionnement de la traversée piétonne existante et mise en place d'un îlot central, abaissement du trottoir permettant le croisement éventuel de deux trolleybus au droit des parcelles 213 et 214, création d'arrêts de bus et mise en place d'une traversée piétonne à la hauteur de la Poterlaz. L'expertise de la structure de la chaussée de la rue des Remparts par un bureau spécialisé a révélé une résistance insuffisante pour supporter les charges de trafic dues aux trolleybus. L'infrastructure sera donc renforcée sur toute sa longueur (700m,) pour supporter le futur passage des trolleybus. Conformément à la préconvention établie entre l'Etat de Vaud et la commune de Villeneuve, le Canton prendra à sa charge 50% de la couche de roulement et le surplus d'épaisseur des couches bitumeuses nécessaires à assurer la portance imposées par le trolleybus des VMCV. Le solde des coûts de la couche de roulement (50%) est à la charge de la commune* ».

7.- Le 19 mars 2018, le Service des communes (SCL) a transmis au Service juridique et législatif (SJL), chargé par le Conseil d'Etat d'instruire les recours en matière de droits politiques, le recours déposé le 18 mars 2018 par le Groupe de Citoyens auprès de la Préfète du District d'Aigle. Cette dernière a ensuite remis au SJL les pièces nécessaires à l'instruction du recours, dont, en particulier, la brochure explicative.

8.- La brochure explicative comporte en page 1 une « *Présentation du préavis n° 15/2017 au Conseil communal* », qui contient la phrase litigieuse :

« *Demande de crédit Réfection de la rue des Remparts*

*L'ouverture du futur hôpital Riviera-Chablais étant prévue pour le milieu de l'année 2019, il est indispensable que la mise en service de la ligne soit effective à ce moment-là. Cela implique que les travaux sur la Rue des Remparts commencent au plus tard durant le premier semestre 2018.*

*Tous les travaux d'aménagements directement liés à cette prolongation seront pris en charge par le canton.*

*Il s'agit essentiellement en l'espèce de terminer la mise en séparatif, de remplacer les collecteurs d'évacuation des eaux sous-dimensionnés ou en fin de vie de mettre à jour l'éclairage public et de changer les conduites d'eau potable là où c'est nécessaire.*

*Et puis, cela sera également l'occasion de changer le système de feux au droit du carrefour Rue du Collège-route cantonale.*

*Le fait que nos travaux ont été mis en soumission avec ceux de l'ensemble du projet de réaménagement routier entre Villeneuve et Rennaz permet des économies d'échelle. De même, la Commune profitera du financement du canton pour une partie des travaux liés à l'ensemble du trajet.*

*A relever, au surplus, que le Canton a pris à sa charge, tout ou partie de l'étude sur les réaménagement de la chaussée et ses abords, d'une étude sur l'état de la route, ainsi qu'un état des lieux des bâtiments dans le secteur des Remparts, études dont la Commune a largement bénéficié. »*

La brochure présente ensuite un récapitulatif des travaux à la charge du Canton et de la Commune (page 2), sous la forme d'un tableau à deux colonnes : celle de gauche expose les coûts assumés par le Canton et celle de droite, ceux assumés par la Commune. S'agissant du poste « *Chaussée* », il est indiqué que le Canton prend en charge la réfection de la chaussée, des trottoirs et des places à hauteur de CHF 979'257,90 ; quant à la Commune, qui assume en plus la signalisation, elle prend en charge un montant de CHF 837'232,15. Pour le poste « *Services industriel* » (éclairage public, eau potable et évacuation des eaux), tout est à la charge de la Commune, qui assume un coût de CHF 2'036'386,85. La colonne représentant les dépenses du Canton pour ce poste indique « Fr. 0.00 ».

La brochure explicative reproduit en page 3 le dispositif du Préavis, objet de la votation :

- « Au vu de ce qui précède, la Municipalité demande au Conseil communal :*
- 1. d'autoriser le projet de réfection de la rue des Remparts tels que décrit dans le présent préavis ;*
  - 2. d'accorder à la Municipalité un crédit d'investissement de FR. 2'875'000 TTC ;*
  - 3. d'autoriser la Municipalité à financer cet investissement par le recours à l'emprunt, aux meilleures conditions du marché ;*
  - 4. d'autoriser la Municipalité à amortir cet investissement sur 30 ans de manière linéaire. »*

La position d'un « Groupe de Citoyens » est ensuite présentée sur deux pages (p. 4 et 5) dont on extrait le passage suivant :

*« La Municipalité prétend que la participation financière du Canton au chantier est une aubaine, tout en omettant les futurs frais d'entretien dus à une utilisation excessive du passage des bus »*

Finalement, la brochure présente la position de la Municipalité, sur deux pages également (p. 6 et 7), dont on extrait les passages suivants :

*« Un financement partagé*

*Compte tenu de l'importance stratégique du prolongement de la ligne VMCV, le Canton prendra à sa charge une partie de la réfection de la route, financée à hauteur de près d'un million de francs (sur 3.8 millions) De plus, le Canton a payé tout ou partie des études dont Villeneuve a largement bénéficié. »*

9.- Le 21 mars 2018, la Préfète du District d'Aigle a entendu Joachim von der Lahr, représentant du « Groupe de Citoyens » recourant. Elle a transmis par lettre du même jour copie du procès-verbal d'audition au SJL.

M. Joachim von der Lahr a déclaré ce qui suit :

*« Je prends note que je suis entendu suite à notre recours contre la brochure explicative de la Municipalité de Villeneuve éditée pour la votation du 08 avril 2018 sur le référendum spontané.*

*En application de l'article 121 de la LEDP, la Préfète m'auditionne pour faire rapport sur notre recours au SJL - Service Juridique et Législatif.*

*Le dépliant dit en 1ère page 2ème paragraphe : tous les travaux seront pris en charge par le canton. Ensuite sur la page de droite il fait un bilan financier. En 2017 le canton a fait un EMPD qui a trait à la ligne de bus, à la page 11 de ce document il y un tableau récapitulatif, mentionnant le coût total du projet de 11 millions dont à charge de la commune 2,7 millions. Ce qui nous fait dire que l'argument dans la brochure ne fait pas état des 2,7 millions.*

*Il devrait y avoir deux préavis distincts soit un pour la prolongation de la ligne à charge du canton et l'autre pour les services industriels à charge de la commune. L'EMPD confirme à la page 17 chap. 4 point 6 que les communes, dont Villeneuve, ont participé au financement des aménagements de ce projet.*

*Pour argument subsidiaire nous déclarons que la prolongation de la ligne de bus à travers la rue des Remparts, est conditionnée à la construction du nouveau pont sur l'Eau-froide. Ce pont n'est pas financé par le canton mais par le Syndicat des Fourches et par la commune de Villeneuve. Le financement n'est pas assuré car le préavis municipal no 14/2017 est toujours soumis au Conseil communal. Donc son financement n'est pas assuré. Dire que cette prolongation est indolore pour les habitants est manifestement faux.*

*En conclusion Villeneuve participe au financement de la prolongation la ligne du bus 201 contrairement à l'affirmation dans la brochure référendaire. Il est évident que dans l'esprit des électeurs le financement de la prolongation du bus est assuré par le canton quand en réalité la commune de Villeneuve contribuera d'une façon significative à ce projet. Cette fausse affirmation est de nature d'induire les électeurs en erreur sur la nature et la portée de leur vote. Nous considérons que le contenu de la brochure référendaire est insincère et devrait être corrigée. Si cette correction publique ne sera pas possible avant la date de la votation du 08 avril 2018, nous demandons un report de la date de la votation avec une brochure cette fois-ci correctement établie.*

*Je n'ai rien d'autre à déclarer et reste à disposition pour tout renseignement complémentaire. »*

10.- Par lettre du 22 mars 2018, le SJL a transmis le recours et le procès-verbal d'audition de M. von der Lahr par la Préfète au Président du conseil communal et à la Syndic du district d'Aigle, en les invitant à lui faire part de leurs éventuelles déterminations dans un délai échéant au 26 mars 2018.

La Municipalité s'est déterminée par courrier du 26 mars 2018. Elle indique notamment que les travaux de réfection du cadastre souterrain et ceux liés à la conduite du chauffage à distance entraînent de toute manière une réfection du revêtement de la chaussée de la rue des Remparts. Ces travaux, évalués finalement à 2,87 millions, ne comprennent pas le renforcement de la chaussée liés au passage des trolleybus, qui est pris en charge par le Canton. Quant au pont sur l'Eau-froide, il s'agit d'un objet parfaitement distinct de celui soumis à votation. L'information de la Municipalité est donc correcte.

Le Bureau électoral communal ne s'est pas déterminé.

11.- Par lettre du 25 mars 2018, reçu par le SJL le 26 mars 2018, M. Joachim von der Lahr a complété le recours. Il se plaint en particulier de la position exprimée par la Syndic au sein de l'éditorial du journal *Villeneuve Actualités* no 76, qui ne respecterait pas son devoir d'objectivité et de réserve en y utilisant les termes « offrir », « opportunité » et « avancer ». De plus, la Municipalité interviendrait par ce biais dans la campagne, en utilisant des moyens financiers communaux. Finalement, le comité citoyen référendaire (sic.) n'a pas eu accès à ce journal, si bien que la proportionnalité ne serait pas respectée.

Le passage litigieux, selon les recourants, est le suivant :

*« Désireuse de respecter le cadre strict imposé par la loi et la jurisprudence du Tribunal fédéral dans le cadre d'un référendum, l'Exécutif ne s'exprimera pas plus avant (...) [au sujet de la votation sur le préavis No 15/2017] au sein de cette rubrique et vous renvoie à la position commune de la Municipalité et du Conseil communal, clairement exprimées dans la brochure de vote. Parallèlement à ce scrutin offrant l'opportunité d'avancer dans le plan de réfection de nos services industriels (...), en plus d'offrir à la population une nouvelle ligne de transports publics au cœur même de notre cité, d'autres enjeux, tout aussi importants sont également d'actualité (...) ».*

**De plus, le représentant des recourants estime qu'il n'est pas admissible de tolérer « l'intervention [d'] un groupe de concertation et des autorités cantonales, par le biais de ces deux associations [ATE-Vaud et CITRAP-Vaud], dans un scrutin de compétences communale ». L'ATE aurait en effet distribué un tract tout ménage encourageant les citoyens à accepter le projet, sa présidente aurait été interviewée à la radio et CITRAP-Vaud aurait publié un communiqué de presse dans le même sens.**

La préfecture du District d'Aigle, qui a transmis au SJL le complément de recours précité, a remis en parallèle copie du *Villeneuve Actualités no 76*, et en particulier, du billet de la Syndic.

12.- Les arguments des parties sont repris ci-dessous dans la mesure utile.

### En droit

I.- a) En vertu de l'art. 117 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSV 160.01), toute contestation relative à la préparation, au déroulement ou au résultat d'une élection ou d'une votation, ainsi qu'aux demandes d'initiative et de référendum peut faire l'objet d'un recours (al. 1). Le recours est adressé au préfet s'il concerne un scrutin communal (al. 2 let. a), l'autorité de décision étant le Conseil d'Etat (art. 122 al. 2 LEDP). Quiconque est concerné par une décision relative au droit de vote et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit abrogée ou modifiée est habilité à interjeter un recours (art. 118 al. 1 LEDP), tout électeur pouvant déposer un recours relatif à une votation ou une élection (art. 118 al. 2 LEDP). Le recours doit être déposé dans les trois jours dès la découverte du motif de plainte, mais au plus tard dans les trois jours qui suivent la publication du résultat ou la notification de l'acte mis en cause (art. 119 al.1 LEDP). Il s'exerce par écrit et doit présenter un exposé sommaire des faits, les motifs ainsi que les conclusions (art. 120 al. 1 LEDP).

b) En l'espèce, le recours contre le contenu de la brochure électorale a été déposé le 18 mars 2018. Selon les indications reçues, la brochure aurait été distribuée le 13 ou 14 mars 2018. Il existe dès lors un doute quant à la recevabilité du recours sur ce point. **Il en va de même des griefs qui visent le journal *Villeneuve Actualités* et les interventions de l'ATE et du CITRAP, qui paraissent tardifs de prime abord. Ces questions souffrent toutefois de rester ouvertes en l'espèce, le recours devant quoiqu'il en soit être rejeté sur le fond.**

II.- Le moyen principal soulevé par les recourants concerne la brochure explicative. Ils estiment que l'information transmise par la Municipalité est partielle et ambiguë et qu'elle peut induire en erreur les électeurs.



a) L'art. 34 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.) 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., 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. 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 132 I 104, consid. 3.1 et les nombreuses références citées). Selon la jurisprudence, la liberté de vote admet les explications ou messages officiels relatifs à une votation, où l'autorité explique l'objet du scrutin et recommande son acceptation ou son rejet. L'autorité n'est pas tenue à un devoir de neutralité et elle peut donc formuler une recommandation de vote, mais elle doit respecter un devoir d'objectivité. Elle viole son devoir d'information objective lorsqu'elle informe de manière erronée sur le but et la portée du projet. Les explications de vote satisfont à l'exigence d'objectivité lorsqu'elles sont équilibrées et répondent à des motifs importants, qu'elles fournissent une image complète du projet avec ses avantages et ses inconvénients, et qu'elles mettent les électeurs en mesure d'acquiescer une opinion; au-delà d'une certaine exagération, elles doivent n'être ni contraires à la vérité, ni tendancieuses, ni simplement inexactes ou incomplètes. L'autorité n'est pas tenue de discuter chaque détail du projet ni d'évoquer chaque objection qui pourrait être soulevée à son encontre, mais il lui est interdit de passer sous silence des éléments importants pour la décision du citoyen ou de reproduire de manière inexacte les arguments des adversaires du référendum ou de l'initiative (ATF 140 I 338 consid. 5.1; Arrêt CCST.2017.0003 du 30 janvier 2017, consid. 2a et jurisprudence citée).

L'art. 24 LEDP, relatif aux explications officielles pour les votations cantonales, et applicable par analogie aux votations communales (art. 24 al. 4 LEDP), dispose :

*«<sup>1</sup> Pour les votations cantonales, les textes soumis au peuple sont imprimés et envoyés aux électeurs, avec le matériel de vote, avant l'ouverture du vote par correspondance. Ils sont généralement inclus dans une brochure explicative éditée par la Chancellerie d'Etat.*

*<sup>2</sup> La brochure explicative contient mot pour mot la question posée aux électeurs ainsi que des explications succinctes et objectives sur l'objet du vote. Elle contient également le résultat du vote du Grand Conseil, un avis et une recommandation de vote des autorités et, le cas échéant, l'avis d'importantes minorités. Les recommandations de vote des différentes formations politiques représentées par un groupe au Grand Conseil y figurent également.*

<sup>3</sup> *Dans le cas d'une initiative ou d'un référendum, le Comité remet au département un texte présentant ses arguments. Ce texte sera traité équitablement sur le plan graphique et pourra avoir une dimension égale à l'avis des autorités. Le département peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs ».*

b) En l'espèce, les recourants critiquent en particulier l'affirmation, au sein de la brochure explicative, selon laquelle « *Tous les travaux d'aménagements directement liés à cette prolongation seront pris en charge par le canton* », alors que la commune prend en charge un montant de CHF 2'875'000.-. Pour déterminer si « *l'information transmise par la municipalité est partielle et ambiguë et [qu'elle] peut induire en erreur les électeurs* », il convient d'analyser la phrase mise en exergue par les recourants à l'aune de l'ensemble des explications contenues dans la brochure explicative.

On relève tout d'abord que l'objet de la votation porte précisément sur l'octroi d'un crédit pour la réfection de la rue des Remparts de CHF 2'875'000.- (voir page de garde de la brochure). Le titre de la brochure, en gras, sur la page de garde est « *Votation communale Réfection de la Rue des Remparts* ». L'électeur a donc connaissance, dès la prise en main de la brochure, de la somme à assumer par la Commune pour la réfection de la Rue des Remparts.

La Présentation du préavis n° 15/2017 au Conseil communal (page 1) replace ensuite le projet spécifique de la Commune (réfection de la Rue des Remparts) au sein du projet global du Canton (prolongement de la ligne de bus de Villeneuve à Rennaz), en indiquant bien que le Canton prend en charge les travaux liés à la prolongation et que la Commune « *profite* » de ceux-ci pour effectuer la mise à niveau des services industriels : terminer la mise en séparatif, remplacer les collecteurs d'évacuation des eaux sous-dimensionnés ou en fin de vie de mettre à jour l'éclairage public et changer les conduites d'eau potable.

Le récapitulatif des travaux à la charge du Canton et de la Commune (page 2) présente, d'une part, les coûts liés à la réfection de la chaussée et, d'autre part, ceux liés aux services industriels. Il en ressort que le Canton prend en charge une partie des travaux de réfection de la chaussée, à hauteur de CHF 979'257,90 et la commune l'autre, à hauteur de CHF 837'232,15.

S'agissant de la participation cantonale, le Canton « *prendra à sa charge 50% de la couche de roulement et le surplus d'épaisseur des couches bitumeuses nécessaires à assurer la portance imposées par le trolleybus des VMCV.* ». Ce s'explique par le fait

qu'une expertise a démontré que la résistance de la route était insuffisante pour supporter les charges de trafic dues aux trolleybus (cf. EMPD du 27 septembre 2017, ch. 1.5.2).

Quant à la Commune, elle prend en charge 50% de la couche de roulement sur un tronçon de 700 m dans la Rue des Remparts, travaux rendus nécessaires par les travaux de réfection du cadastre souterrain et ceux liés à la conduite du chauffage à distance (voir déterminations de la Municipalité du 26 mars 2018). Ainsi, on constate que le Canton assume le surplus d'épaisseur du revêtement bitumineux nécessaire au passage des bus, conformément à l'EMPD du 27 septembre 2017 : « *les aménagements routiers financés par le Canton dans la localité de Villeneuve portent sur les adaptations de la voirie communale existante strictement nécessaires pour permettre la circulation des trolleybus (...)* » (ch. 1.5.2).

Dès lors, l'affirmation contestée par les recourants ne prête pas flanc à la critique, le Canton prenant bien en charge tous les travaux d'aménagements de la Rue de Remparts directement liés à la prolongation de la ligne de bus. On relèvera encore que les opposants eux-mêmes font état de « *la participation financière du Canton au chantier* » (page 5) et que la Municipalité mentionne « *Un financement partagé* » (page 6). L'électeur ne peut dès lors avoir de doute sur le fait que le Canton ne fait que participer à la réfection de la Rue des Remparts, dans la mesure nécessaire à son propre projet (prolongation de la ligne de bus), et que la Commune paiera elle-même une partie significative de ces travaux.

Pour le surplus, l'ensemble de la brochure satisfait aux exigences d'objectivité et présente une image complète du projet, avec le point de vue des opposants et de la municipalité, permettant aux électeurs d'acquiescer une opinion en toute connaissance de cause. La brochure explicative ne comporte aucune irrégularité susceptible d'entraîner le report ou l'annulation du scrutin et le recours doit être rejeté sur ce point.

III.- Quant à la différence des montants à la charge de la Commune de Villeneuve indiqués, d'une part, au ch. 1.9 de l'EMPD du 27 septembre 2017 (CHF 2'700'000.-), d'autre part, dans le préavis et dans la question posée aux électeurs (CHF 2'875'000.-), et, finalement dans le tableau récapitulatif en page 2 de la brochure explicative (CHF 2'873'619.-), elle s'explique uniquement par le fait qu'il s'agit d'une estimation du coût des travaux, estimation appelée à évoluer au fur et à mesure de l'avancement du projet. Le montant du préavis a finalement été arrêté à CHF 2'875'000.- (Brochure explicative, p. 2). La partie prise en charge par le Canton pour la réfection de la

chaussée (CHF 979'257,90 selon les récapitulatif des travaux, ibidem) n'est pas comptabilisée.

Par conséquent, le grief relatif à la différence du montant des travaux doit également être rejeté.

IV.- Il ressort encore de l'instruction du dossier, notamment de l'audition du représentant des recourants par la Préfète le 21 mars 2018, qu'ils estiment qu'il y aurait dû y avoir deux préavis distincts : l'un pour le prolongement de la ligne de bus à charge du canton, l'autre pour les services industriels à la charge de la commune.

On ne voit pas pourquoi la brochure explicative devrait mentionner de telles alternatives, non-retenues, alors que le Conseil communal a déjà adopté le préavis municipal présentant le projet d'un seul tenant et que c'est cette décision qui fait l'objet de la votation. Cette critique est donc mal fondée.

V.- Le représentant des recourants a également déclaré à la Préfète, comme argument subsidiaire, que le financement des travaux du pont sur l'Eau-froide, nécessaires au passage de la nouvelle ligne de trolleybus à la Rue des Remparts, n'est pas assuré, le préavis nécessaire à son financement étant toujours soumis au Conseil communal.

A nouveau, ce grief paraît sans lien véritable avec la présente votation et la Brochure explicative, les recourants soulignant eux-mêmes que la décision de financer les travaux qui concernent le pont sur l'Eau-Froide relève d'une procédure distincte. C'est éventuellement dans le cadre de cette autre décision du Conseil communal que la question des coûts de la nouvelle ligne de trolleybus pour la Commune pourra être débattue. S'agissant du cas de la Rue des Remparts aujourd'hui soumis au vote, les affirmations de ladite Brochure ne portent pas flanc à la critique (cf. consid. II ci-dessus).

VI.- a) Dans le « complément au recours » du 25 mars 2018, les recourants se plaignent encore de l'intervention de la Syndic au sein de l'éditorial de *Villeneuve Actualités* no 76, qui ne respecterait pas son devoir d'objectivité et de réserve, qui utiliserait indûment des moyens financiers communaux et qui violerait le principe de proportionnalité, le comité citoyen référendaire « *n'ayant pas eu accès* » à ce journal.

b) Il incombe au gouvernement d'un canton, de même qu'à l'organe exécutif d'une commune, de diriger la collectivité. Le gouvernement ne peut accomplir cette mission

qu'en soutenant activement ses propres projets et objectifs, et en indiquant sans équivoque ce qu'il considère comme nécessaire ou favorable à l'intérêt général. Le dialogue entre le gouvernement et l'opinion publique, qui se produit par exemple dans le cadre des débats parlementaires, par le biais des communiqués du gouvernement ou à l'occasion de prises de position publiques des magistrats, est au surplus un élément indispensable de la démocratie. On doit donc reconnaître au gouvernement le droit - et même le devoir - d'intervenir dans le débat politique en dehors des périodes précédant les votations (ATF 121 I 252 consid. 2 p. 256 et les références citées).

En revanche, les votations doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer le plus librement possible. Le droit à la libre formation de l'opinion exclut en principe toute intervention directe des autorités qui serait de nature à fausser la formation de la volonté des citoyens lors de la campagne précédant les votations. La validité du scrutin suppose la libre formation de la volonté populaire; cela implique que chaque électeur puisse se déterminer dans le cadre d'un processus d'élaboration de l'opinion publique comportant une discussion et une confrontation des points de vue les plus libres et les plus ouvertes possibles. L'autorité qui organise le scrutin doit notamment être en mesure de contrebalancer, dans une certaine mesure, les prises de position souvent unilatérales des groupes de pressions influents de la société civile (ATF 132 I 104, consid. 4.1 et références citées; v. pour un arrêt récent, ATF 1C\_455/2016 du 14 décembre 2016, consid. 4.3).

Les membres d'une autorité politique peuvent participer en leur nom propre à la campagne qui précède le vote. Mais ils n'échappent pas aux prescriptions qui visent leur corps. S'agissant des membres de l'exécutif, ils doivent ainsi accepter une restriction de leur liberté d'expression. Dès lors, ils ne sauraient utiliser indûment les fonds publics ni fournir des renseignements trompeurs ni se livrer à une propagande unilatérale et systématique. En revanche, les députés au parlement jouissent des mêmes facultés que les simples particuliers ((Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3ème édition, Staempfli, Berne, 2004, no 272 ss)).

La transgression des principes applicables à l'information lors de votations, pour autant qu'elle ait eu une influence déterminante sur son issue, conduit à l'annulation du vote (Grisel, op. cit., n°261).

c) L'intervention de la Syndic en faveur de la votation du 8 avril 2018 au sein du journal *Villeneuve Actualités* no 76 se limite, en l'espèce, à renvoyer à la Brochure explicative, en rappelant simplement que la Municipalité soutient le projet. Les quelques termes positifs employés dans ce contexte pour évoquer le projet (« offrir », « opportunité » et

« *avancer* ») ne font que confirmer ce soutien, sans excès ni caricature. Ils ne relèvent donc pas d'une propagande injustifiée, compromettant la libre formation de l'opinion. En outre, on ne saurait retenir l'utilisation de moyens financiers communaux particuliers en faveur du projet litigieux en raison de ce simple renvoi à la Brochure explicative dans *Villeneuve Actualités*, journal périodique que la Commune publie depuis des années et qui s'ouvre régulièrement sur un éditorial signé par le syndic. Finalement, ce renvoi ne brise pas le principe d'égalité des armes entre partisans et opposants au projet, puisque la Brochure explicative à laquelle la Syndic se limite à renvoyer détaille bien la position de ceux qui s'y opposent.

Le grief formulé à l'encontre du renvoi, au sein de *Villeneuve no 76*, à la brochure explicative, doit par conséquent être rejeté.

**VII.- Finalement, les recourants estiment qu'il n'est pas admissible de tolérer l'intervention des associations ATE et CITRAP-Vaud en faveur du projet soumis à votation.**

**Quelles que soit les conventions passées entre l'Etat de Vaud et, d'une part, l'ATE et, d'autre part, la CITRAP-Vaud, ces dernières sont des personnes morales distinctes de l'Etat, chargées de défendre et de représenter les intérêts des usagers de la route. Elles sont titulaires de la liberté d'expression et sont libres, à ce titre, d'exprimer leur point de vue, tant au sein de tracts, de communiqués de presse ou d'interventions radiophoniques. Leurs prises de positions ne sont pas celles du Canton et rien ne permet d'affirmer que l'électeur les confondrait. Quant à la Municipalité, celle-ci ne peut se voir reprocher des démarches sur lesquelles elle n'a eu aucune prise.**

**Le grief doit par conséquent être rejeté.**

VIII.- Il résulte des considérants qui précèdent que le recours déposé le 18 mars 2018 et complété le 25 mars 2018 doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

Vu la nature de l'affaire, la présente décision est rendue sans frais.

**Par ces motifs, le Conseil d'Etat de Vaud  
d é c i d e :**

- I. Le recours formé au nom d'un Groupe de Citoyens, représenté par Joachim von der Lahr, dans le cadre de la préparation du scrutin communal du 8 avril 2018 concernant l'acceptation par le peuple du préavis municipal n°15/2017 « *Réfection de la Rue des Remparts* » dans la Commune de Villeneuve, est rejeté.
- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué de dépens.
- III. La présente décision est publiée dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud.

Elle est notifiée :

- aux recourants, c/o Joachim von der Lahr, Pied du Crêt 4, 1844 Villeneuve ;
- à la Municipalité de et à 1844 Villeneuve ;
- au Conseil communal de et à 1844 Villeneuve ;

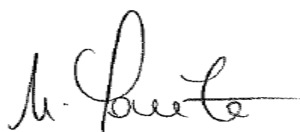
et communiquée pour information :

- à la Préfète du district de Aigle, Rue de la Gare 4A, 1860 Aigle;
- au Service des communes et du logement;
- au Service juridique et législatif.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Vincent Grandjean

Lausanne, le 28 mars 2018

**La présente décision peut faire l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle, avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne, dans un délai de dix jours à compter de sa publication dans la Feuille des avis officiels.**