



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

601 2026 17

Arrêt du 9 février 2026

1^{er} Cour administrative

Composition

Présidente :

Anne-Sophie Peyraud

Juges :

Dominique Gross, Dina Beti

Greffier :

Pascal Tabara

Parties

A. _____, recourant

contre

COMMUNE DE RUE, autorité intimée

Objet

Droits politiques – Elections communales – Dépôt de listes

Recours du 27 janvier 2026 contre la décision du 26 janvier 2026

considérant en fait

A. Le 8 mars 2026 auront lieu les élections communales générales qui renouvelleront les autorités communales du canton de Fribourg pour cinq ans.

B. Au 1^{er} janvier 2025, les anciennes communes d'Auboranges, de Chapelle, d'Écublens et de Rue ont fusionné pour former la nouvelle commune de Rue. Pour les élections communales générales du 6 mars 2026, la convention de fusion prévoit le maintien de quatre cercles électoraux distincts au sein de la nouvelle commune, à savoir Auboranges, Chapelle, Écublens et Rue. Ainsi, chaque cercle électoral élit ses propres représentants tant au Conseil communal qu'au Conseil général. Le cercle électoral de Rue peut élire quatre membres du Conseil communal et les trois autres cercles électoraux élisent chacun un membre du Conseil communal.

En prévision de ces élections communales, une seule liste, nommée "Union pour Rue", a été déposée pour le cercle électoral de Rue en date du 26 janvier 2026. Elle comporte quatre noms, à savoir B. _____, C. _____, D. _____ et E. _____, étant précisé que les trois derniers sont membres du conseil communal actuel de Rue. A. _____ était le mandataire initial de cette liste et a été remplacé à sa demande par sa suppléante F. _____.

C. Par acte remis à la poste le 27 janvier 2026, A. _____ interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre le dépôt et l'acceptation de la liste électorale déposée dans le cercle électoral de Rue. Il conclut à ce qu'il soit constaté l'existence d'une irrégularité formelle affectant la liste électorale, que l'acceptation du dépôt de cette liste soit annulée, que la cause soit renvoyée à l'autorité compétente afin qu'elle rectifie la situation, notamment en refusant la liste électorale telle que déposée, le tout sous suite de frais à charge de la Commune de Rue. A l'appui de ses conclusions, le recourant fait valoir que la liste qu'il a soumise aux signataires ne comportait qu'un seul nom, celui de B. _____, et que celui-ci avait ajouté les trois autres candidats après la récolte de signatures, sans informer les signataires ni disposer de leur consentement. Les signatures ont dès lors été récoltées sur la base d'une présentation incomplète et trompeuse de la liste. Il ajoute qu'une demande d'élection selon le système proportionnel avait été déposée, mais que le dépôt d'une liste comportant quatre candidats avait pour conséquence que l'élection aurait lieu selon le système majoritaire. Il relève enfin qu'en sa qualité de mandataire de la liste, il n'a pas cautionné cet état de fait et qu'il a par conséquent demandé à B. _____ de le tracer de la liste des signataires.

Dans ses observations du 2 février 2026, la Commune de Rue expose que le dépôt de la liste s'est réalisé dans le respect de la procédure, la qualité d'électeur ayant été vérifiée pour chaque signataire de la liste. Elle précise également que, lors de son dépôt, B. _____ a annoncé le remplacement du recourant en qualité de mandataire par sa suppléante F. _____ et le retrait de la signature de l'épouse du recourant, ce qui a été fait. La commune ajoute qu'elle ignore si les signataires de la liste soutenaient uniquement la version initiale ou s'ils ont signé la liste en sachant qu'elle pouvait être complétée. Elle relève toutefois que, dès lors que la liste imprimée comprenait quatre lignes pour les candidatures, les signataires devaient bien être conscients qu'elle pouvait être complétée.

Le 3 février 2026, le Préfet de la Glâne a déposé une détermination spontanée. Il confirme que, pour les élections communales générales du 8 mars 2026, la convention de fusion des communes d'Auboranges, de Chapelle, d'Écublens et de Rue prévoit le maintien de quatre cercles électoraux distincts au sein de la nouvelle commune. Selon la répartition convenue, le cercle électoral de Rue

peut prétendre à quatre représentants au Conseil communal de la nouvelle commune. Le Préfet mentionne également qu'il a été contraint récemment d'inviter la Commune de Rue à se conformer strictement aux exigences légales et organisationnelles relatives à la préparation, au déroulement et au dépouillement s'agissant desdites élections.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre parties.

Il sera fait état des arguments, développés par ces dernières à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent jugement, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

1.1. En vertu de l'art. 150 al. 1 de la loi cantonale du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1), le Tribunal cantonal statue sur les recours en matière de votations et d'élections cantonales et communales. L'art. 151 al. 1 LEDP précise que la procédure de recours est régie par le code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), sous réserve des dispositions suivantes.

Selon l'art. 152 al. 1 LEDP, toute personne ayant l'exercice des droits politiques ainsi que tout parti ou groupe d'électeurs et électrices organisé corporativement a qualité pour recourir. Par analogie avec l'art. 89 al. 3 LTF, il y a lieu de retenir qu'il importe peu qu'elle ou il ait ou non un intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (arrêt TF 1C_595/2024 du 23 janvier 2025 consid. 1). Aux termes de l'art. 152a al. 1 LEDP, un recours contre les actes préparatoires peut être interjeté dans le délai de cinq jours dès la connaissance des motifs du recours, mais au plus tard dans le délai de dix jours dès la publication ou l'affichage des résultats du scrutin. Sont des actes préparatoires toutes les opérations et les mesures d'organisation effectuées par les autorités avant le scrutin, y compris la dénomination d'une liste (art. 37) ou son toilettage (art. 56).

En l'occurrence, selon les indications du recourant, citoyen actif de la commune de Rue, qui ne sont pas contestées, il a été informé le 26 janvier 2026 du dépôt de la liste dont il conteste le contenu. Interjeté le lendemain, le recours est dès lors recevable.

2.

Selon l'art. 154 LEDP, l'autorité de recours n'est pas liée par les conclusions de la personne qui recourt ni par les motifs invoqués (al. 1). Si le recours est admis, l'autorité de recours rectifie les résultats du scrutin ou les annule en ordonnant de procéder à un nouveau scrutin. Dans le cas des contestations relatives aux actes préparatoires, elle peut, au besoin, ordonner le report du scrutin (al. 2). Enfin, l'autorité compétente ordonne, au besoin, les mesures commandées par le sort réservé au recours (al. 4).

3.

3.1. L'art. 34 al. 1 Cst. prévoit que les droits politiques sont garantis. 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 (art. 34 al. 2 Cst.). L'art. 34 al. 2 Cst. protège fondamentalement une liberté de choix en protégeant la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Les électeurs doivent pouvoir prendre leurs décisions politiques dans le cadre d'un processus de formation de la volonté qui soit conforme à la loi et aussi libre et complet que possible (ATF 130 I 290 consid. 3.1 et les références). Ainsi, une personne titulaire des droits politiques est protégée lorsqu'elle choisit une liste ou des candidats ou encore décide ou refuse de signer une demande de référendum ou une initiative populaire. Si un électeur est empêché de choisir une liste ou, lorsque le panachage est possible, un candidat, sa liberté de vote est violée. Aucune restriction n'est admissible sur ce point (CR Cst. – MARTENET/VON BÜREN, 2021, art. 34 n. 71).

L'art. 34 al. 1 Cst. requiert que l'ensemble des règles qui instituent et organisent les droits politiques soient observées. Cette exigence est intimement liée à l'existence de voies de droit permettant aux citoyens de requérir le respect des règles en matière de droits politiques (CR Cst. – MARTENET/VON BÜREN, art. 34 n. 19).

Les élections et les votations doivent se dérouler conformément à la procédure définie par le droit applicable, qu'il soit fédéral, cantonal ou communal. Selon les cas, une violation d'une règle procédurale peut conduire à l'annulation d'une élection ou d'une votation. Les collectivités publiques doivent respecter les conditions d'éligibilité et les incompatibilités. Une violation de ces exigences constitue une atteinte à la garantie des droits politiques, que peuvent faire valoir les électeurs devant le Tribunal fédéral en dernier lieu (CR Cst. – MARTENET/VON BÜREN, art. 34 n. 28-29).

3.2. Conformément à l'art. 48 al. 3 LEDP, toute personne jouissant de l'exercice des droits politiques en matière communale est éligible au conseil communal ou au conseil général de la commune où elle a son domicile politique. Les personnes candidates font acte de candidature en apposant leur signature sur la liste (art. 53 al. 1 LEDP). La personne candidate ne peut retirer sa candidature après le dépôt de la liste (art. 53 al. 3 LEDP).

Selon l'art. 51 al. 1 LEDP, les listes des personnes candidates sont formées par les partis politiques ou les groupes d'électeurs et électrices. Chaque liste doit porter en tête une dénomination propre (art. 51 al. 2 LEDP). Chaque liste doit être signée par des personnes ayant l'exercice des droits politiques dans le cercle électoral en cause (art. 52 al. 1 et art 65 al. 2 LEDP), au moins au nombre de vingt dans les communes ayant une population légale supérieure à 600 personnes (art. 65 al. 2 let. d LEDP). La même personne ne peut signer plus d'une liste, sous peine de nullité de sa signature à l'égard de toutes les listes soutenues (art. 52 al. 2 LEDP). La personne signataire ne peut retirer sa signature après le dépôt de la liste (art. 52 al. 3 LEDP). Les signataires de la liste désignent une personne mandataire chargée des relations avec les autorités et un suppléant ou une suppléante (art. 52 al. 4 LEDP). La personne mandataire ou, si elle est empêchée, son suppléant ou sa suppléante, a le droit et le devoir de donner, au nom des signataires de la liste et de manière à les lier juridiquement, toutes les déclarations nécessaires pour écarter les difficultés qui viendraient à surgir (art. 52 al. 5 LEDP). Enfin, les listes de signataires peuvent être consultées, jusqu'à la clôture du scrutin auprès du secrétariat communal, dans le cas des élections communales (art. 52 al. 6 let. c LEDP).

Les listes des personnes candidates doivent être déposées auprès du secrétariat communal au plus tard le lundi de la sixième semaine précédant le jour de l'élection, jusqu'à 12 heures (art. 64 al. 1 LEDP). Conformément à l'art. 54 al. 1 LEDP, les listes électorales ne doivent pas comprendre un nombre de personnes candidates supérieur à celui des personnes à élire pour l'élection en cause. Le nom d'une même personne candidate ne peut être cumulé plusieurs fois sur une liste (art. 54

al. 2 LEDP). Les candidatures des personnes inéligibles ou en surnombre sont éliminées des listes électorales par le secrétariat communal, dans le cas des élections communales (art. 56 al. 1 let. c LEDP). Les personnes concernées par une élimination des listes électorales et les mandataires des signataires sont immédiatement informés (art. 56 al. 2 LEDP).

Le cas échéant, seuls les signataires peuvent remplacer les candidatures éliminées et rectifier ou compléter leur désignation sur l'invitation du secrétariat communal (art. 57 al. 1 let. c LEDP). Les indications relatives aux personnes remplaçant celles dont la candidature a été éliminée et les indications relatives à la rectification des listes électorales sont communiquées à l'organe compétent au plus tard le lundi de la cinquième semaine précédant le jour de l'élection, jusqu'à 12 heures (art. 57 al. 2 LEDP). Si elle n'est pas complétée ni rectifiée dans le délai fixé, la liste est réduite aux candidatures valables et conformes aux exigences formelles (art. 57 al. 5 LEDP). Selon l'art. 58 al. 1 LEDP, lorsque les opérations d'élimination, de remplacement et de rectification sont terminées, l'organe compétent établit les listes électorales définitives et leur attribue un numéro. Ces listes constituent les listes officielles.

L'élection des membres du conseil communal a lieu au scrutin majoritaire. Toutefois, si la demande en est faite par écrit au plus tard le vendredi de la septième semaine précédant le jour de l'élection, jusqu'à 12 heures, cette élection a lieu selon le mode de scrutin proportionnel (art. 62 al. 1 LEDP). Si aucune liste n'est par la suite déposée dans le délai prévu à l'art. 64 al. 1 LEDP, la demande devient caduque (art. 62 al. 4 LEDP). Lorsque le nombre des personnes candidates de toutes les listes est égal ou inférieur à celui des sièges à pourvoir, il n'y a pas d'élection tacite, mais il est procédé, s'il s'agit de l'élection au conseil communal, à une élection qui a lieu selon les dispositions des art. 98 ss LEDP (art. 67 al. 1 LEDP). Les listes déposées restent valables. Elles sont imprimées et distribuées selon les règles ordinaires (art. 67 al. 2 LEDP).

Conformément à l'art. 98 LEDP, si aucune liste électorale n'a été déposée, le corps électoral peut voter pour toute personne éligible (élection dite ouverte). Au premier tour de scrutin, sont proclamées élues les personnes éligibles qui ont obtenu la *majorité absolue* des listes valables, les abstentions et les listes en blanc n'étant pas comptées (art. 99 al. 1 LEDP). Il s'agit donc d'une élection au système majoritaire.

3.3. Le signataire d'une liste électorale remplit un rôle essentiel. Par sa signature, il approuve en quelque sorte la candidature d'une personne à un poste. Il permet en outre aux personnes figurant sur la liste de se porter valablement candidates à une élection. Enfin, si la liste comporte des candidatures de personnes inéligibles ou en surnombre qui doivent être éliminées (art. 56 al. 1 let. c LEDP), seuls les signataires peuvent les remplacer (art. 57 al. 1 let. c LEDP). Il ressort des débats parlementaires que cette dernière disposition doit être comprise dans ce sens, à savoir que seuls les signataires sont autorisés à poser leur candidature à la place d'un candidat éliminé, et non des personnes n'ayant jamais figuré sur une liste de candidats ou de mandataires, ainsi que de signataires (voir BGC 2001 p. 282, ad art. 57 LEDP). En signant une liste, le signataire accepte par conséquent non seulement de soutenir un candidat, mais envisage également, si nécessaire, de se porter lui-même candidat en cas d'éliminations de l'un ou l'autre des candidats en raison de son inéligibilité.

Compte tenu du rôle important que le signataire remplit dans le processus électoral, une modification de la liste postérieurement à l'apposition de sa signature ne saurait être tolérée si elle a lieu à son insu.

4.

4.1. En l'espèce, les faits suivants ressortent du dossier judiciaire. Une demande de scrutin proportionnel a été déposée en temps utile pour l'élection des membres du conseil communal du cercle électoral de Rue. Courant janvier 2026, le recourant a été sollicité par B. _____ pour fonctionner en qualité de mandataire de sa liste et recueillir des signatures à l'appui de sa candidature, ce que le recourant a accepté. Celui-ci a ensuite procédé à la récolte de signatures jusqu'au 17 janvier 2026, date à laquelle la liste comportait 18 signatures, lui-même et sa suppléante compris, et ne mentionnait qu'un seul candidat, à savoir B. _____. A cette date, le recourant a redonné la liste au candidat qui a encore récolté six signatures supplémentaires. Le lundi 26 janvier 2026, dernier jour pour le dépôt des listes, le candidat a informé le recourant qu'il avait ajouté trois autres candidats sur la liste. Le recourant a alors indiqué que, dans ces conditions, il ne souhaitait figurer ni en qualité de mandataire, ni en qualité de signataire. Il a également demandé de la part de son épouse que la signature de celle-ci soit biffée. Ces modifications ont été effectuées et la liste, ainsi modifiée, a été déposée en temps utile au secrétariat communal. Le contrôle des habitants de la commune a ensuite vérifié l'identité et la qualité d'électeur dans le cercle électoral de Rue des 22 signataires et les a toutes validées en date du 26 janvier 2026. La liste en question est par ailleurs la seule liste déposée dans le cercle électoral de Rue.

4.2. Dès lors que le cercle électoral de Rue peut prétendre à quatre sièges au conseil communal de la commune fusionnée et que la seule liste déposée comporte quatre candidats, l'élection au conseil communal sera une élection libre comme prévu par les art. 67 al. 1 et 98 LEDP. Le corps électoral pourra par conséquent voter pour toute personne éligible et son choix ne sera pas limité aux personnes figurant sur la seule liste qui leur sera remise. De plus, l'élection aura lieu selon le système majoritaire mais, contrairement à ce que semble soutenir le recourant, tel aurait également été le cas si la liste n'avait comporté qu'un seul candidat. Il importe peu en effet que la liste déposée comporte un candidat ou quatre candidats. Le seul élément déterminant est que le nombre des personnes candidates de toutes les listes déposées soit égal ou inférieur à celui des sièges à pourvoir, ce qui est le cas en l'occurrence. Dès lors qu'il s'agit d'une élection libre, l'ajout de trois candidats supplémentaires, portant le nombre total à quatre candidats, n'a donc pas modifié le mode de scrutin.

Il convient au surplus de noter que la situation aurait été exactement la même si les trois personnes ajoutées par le candidat B. _____ sur la liste sur laquelle il figurait d'abord seul avaient décidé de se porter candidats sur une autre liste. Dans la mesure où il n'y aurait eu dans ce cas également que quatre candidats en tout et pour tout pour quatre sièges à pourvoir, l'élection aurait été également libre et donc effectuée aussi selon le système majoritaire. Dans ce cas également, les électeurs auraient pu choisir l'un ou l'autre des candidats ou remplir librement leur bulletin de vote avec les noms de citoyens éligibles de leur choix.

4.3. On doit toutefois relever que les trois personnes qui ont été rajoutées sur la liste "Union pour Rue", à savoir C. _____, D. _____ et E. _____, qui sont actuellement déjà membres du conseil communal de Rue, le premier en étant même le syndic (voir www.rue.ch, rubrique Conseil communal [consulté à la date de l'arrêt]), n'ont pas dû collecter des signatures pour figurer sur une liste valable puisqu'ils ont pu bénéficier des signatures collectées par le candidat d'origine et le recourant. Ils n'ont donc pas dû se confronter à l'opinion des électeurs et, au cours d'un fastidieux porte-à-porte, courir le risque de se voir refuser un soutien suffisant. Dans la mesure où il s'agira d'une élection libre, ce privilège perd cependant de son importance.

Enfin, il convient de reconnaître que, lorsque l'électeur a le choix entre mettre dans son enveloppe de vote une liste complète imprimée ou une liste vierge qu'il doit compléter lui-même avec des citoyens éligibles de son choix, il pourra être tenté, par facilité, de choisir la liste complète qui lui a été proposée, ce qui peut favoriser les quatre candidats figurant sur cette liste au détriment d'autres citoyens de la commune. Ainsi, bien qu'il s'agisse d'une élection libre, et que les électeurs peuvent par conséquent décider librement des personnes qu'ils souhaitent porter au conseil communal, il est très probable que la présence d'une liste complète de quatre candidats incite nombre d'électeurs à déposer cette liste dans l'urne, ce qui conduira à leur élection.

4.4. En l'occurrence, dans les circonstances précitées, on doit partir du principe que les signataires, au moment de signer, soit peu avant la modification de la liste qui ne comportait alors qu'un seul nom, ignoraient qu'elle pouvait ou allait être modifiée. De même, le dossier ne révèle aucun indice permettant d'admettre que les signataires auraient été informés, la veille du dépôt de la liste, que celle-ci venait d'être complétée, à l'exception de la nouvelle mandataire F. _____ et de son suppléant nouvellement désigné après la défection du recourant, à savoir G. _____, qui ont forcément dû être informés de leur nouveau rôle et, par conséquent, de la modification de la liste. On ignore donc si les signataires auraient été enclins à signer également la liste avec trois autres candidats, ou s'ils n'entendaient soutenir que B. _____.

La commune intimée, dans ses observations signées par son syndic, reconnaît par ailleurs n'avoir pas conduit d'enquête pour savoir si les signataires soutenaient uniquement la version initiale qui ne mentionnait que la candidature de B. _____ ou s'ils soutenaient une liste qui pouvait potentiellement être complétée. La Cour relève à cet égard que si le syndic qui, rappelons-le, est l'un des trois candidats qui ont été rajoutés sur la liste la veille de son dépôt, disposait d'informations susceptibles de peser en faveur de la validité de la liste, il n'aurait pas manqué de les mentionner dans la détermination de la commune. Or, tel n'est pas le cas, ce qui vient conforter ce qui précède, à savoir que les quatre candidats n'ont pas informé les signataires autres que F. _____ et G. _____ que la liste avait été complétée.

Il découle de ce qui précède que le rajout de trois candidats sur la liste qui ne comportait à l'origine qu'un seul nom a vicié le processus électoral puisqu'il n'est pas établi que la modification a été effectuée avec l'accord des signataires, bien au contraire. Bien qu'il s'agisse d'une élection libre, et que les électeurs peuvent par conséquent décider librement des personnes qu'ils souhaitent porter au conseil communal, ce procédé pourrait influencer l'élection en elle-même puisque la présence d'une liste complète de quatre candidats pourrait inciter nombre d'électeurs à déposer telle quelle cette liste dans l'urne, ce qui conduira à leur élection, alors qu'une élection libre au cours de laquelle les électeurs doivent faire l'effort de désigner eux-mêmes des citoyens éligibles conduirait probablement à un résultat différent. L'impact du comportement des quatre candidats figurant sur la liste déposée, qui l'ont modifiée peu avant son dépôt, alors que les signataires n'ont expressément soutenu que l'un de ces quatre candidats, apparaît ainsi incontestable. La confection de la liste étant viciée et ne demeurant très vraisemblablement pas sans incidence sur la formation de la volonté des citoyens et, partant, sur l'issue des élections, la liste contestée doit dès lors être annulée.

5.

Pour les motifs qui précèdent, le recours doit être admis et la liste "Union pour Rue" déposée le 26 janvier 2026 pour le cercle électoral de Rue annulée. Dès lors qu'aucune liste valable n'a été déposée dans le délai légal, l'élection au conseil communal du 8 mars 2026 aura lieu sans remise de liste préremplie aux électeurs dans le cercle électoral de Rue.

6.

Il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 129 let. c CPJA).

Aucune indemnité n'est allouée au recourant qui n'est pas représenté par un mandataire et n'a pas formulé de conclusions dans ce sens.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

I. Le recours est admis.

Partant, la liste "Union pour Rue" déposée le 26 janvier 2026 pour le cercle électoral de Rue est annulée. Dans le cercle électoral de Rue, l'élection au conseil communal du 8 mars 2026 aura lieu sans remise de liste préremplie aux électeurs.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie.

III. Notification.

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

Fribourg, le 9 février 2026/dbe

La Présidente

Le Greffier