



**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](http://www.fr.ch/tc)

601 2026 58

## **Arrêt du 17 avril 2026**

### **1<sup>e</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Présidente :

Anne-Sophie Peyraud

Juges :

Dina Beti, Marianne Jungo

Greffier :

Pascal Tabara

#### **Parties**

**A.**\_\_\_\_\_, et

**B.**\_\_\_\_\_,

**recourants,**

contre

**COMMUNE DE C.**\_\_\_\_\_, **autorité intimée**

#### **Objet**

Droits politiques – Votation communale – Actes préparatoires

Recours du 4 avril 2026

## considérant en fait

A. En date du 26 avril 2026 doit avoir lieu, dans la Commune de C. \_\_\_\_\_, la votation populaire consécutive au référendum déposé le 2 février 2026 contre deux projets d'investissement approuvés par le Conseil général de la commune, à savoir un crédit pour la transformation et l'agrandissement de l'école de D. \_\_\_\_\_, et un crédit additionnel pour moderniser le système informatique de la commune.

Le matériel de vote, qui comprenait en particulier une brochure explicative, a été distribué au corps électoral de la commune le 1<sup>er</sup> avril 2026.

B. Par acte du 4 avril 2026, A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_, s'identifiant en qualité d'initiants et représentants du comité référendaire, interjettent recours auprès du Tribunal cantonal contre les actes préparatoires de la votation du 26 avril 2026, plus particulièrement contre la brochure explicative distribuée au corps électoral. Ils concluent à l'invalidation de cette brochure et demandent le report de la votation du 26 avril 2026 afin qu'une brochure explicative contenant les arguments du comité référendaire puisse être établie.

À l'appui de leur recours, ils reprochent aux autorités communales d'avoir établi le texte de la brochure explicative sans consulter le comité référendaire et d'avoir repris, sans avis préalable, sans autorisation et de manière arbitraire, des éléments du tout-ménage que le comité référendaire avait distribué au mois de février 2026 à l'ensemble de la population de la commune. Ils font valoir que le texte de la brochure explicative passe sous silence que des informations jugées incomplètes et orientées ont été transmises par le Conseil communal au Conseil général, en particulier en ce qui concerne le crédit additionnel pour le changement de système informatique, le fait que l'ancien système pouvait être maintenu et que la commune avait déjà engagé ledit crédit additionnel. Concernant le crédit pour la transformation et l'agrandissement de l'école, ils font valoir que la brochure explicative passe sous silence les réponses fragmentaires et unilatérales du Conseil communal, caractérisées par un flou financier général, sans précision sur les coûts bruts/nets et les subventions à recevoir, et sans que le Conseil communal n'ait évoqué la mise à l'enquête des travaux pour le changement d'affectation de locaux à D. \_\_\_\_\_ pour l'accueil des élèves pendant les travaux. Ils font également état d'une enquête administrative contre des membres du Conseil communal pour des soupçons d'ingérence, de pression et d'inaction. Ils dénoncent enfin une pression inadmissible dès lors que le Président et les chefs de groupe du Conseil général ont distribué à leur tour un tout-ménage qui se détermine sur celui du comité référendaire, et demandent une adaptation de la brochure explicative afin de leur permettre de réfuter les nouveaux arguments amenés dans ce tout-ménage.

La Commune de C. \_\_\_\_\_ a déposé sa détermination le 14 avril 2026 et conclut au rejet du recours. Elle fait valoir en substance qu'aucune disposition légale n'impose la validation du contenu de la brochure explicative par le comité référendaire et que la reprise partielle et synthétique des arguments des référendaires diffusés au moyen de leur tout-ménage est admissible. Elle ajoute que la plupart des arguments que les recourants font valoir relèvent d'allégations contestées et étrangères aux objets de la votation, portent sur l'échange d'informations entre le Conseil communal et le Conseil général et la gestion interne de la commune, ainsi que sur des controverses administratives et politiques locales. Dès lors qu'ils n'ont pas trait à l'objet des crédits soumis au vote, ils ne sont pas pertinents pour la validité du scrutin.

Les recourants déposent des contre-observations en date du 17 avril 2026, dans lesquelles ils maintiennent leurs conclusions et leur argumentation. Ils affirment en particulier qu'une information complète du Conseil général aurait conduit à un vote différent en ce qui concerne le crédit additionnel pour le changement de système informatique et que, faute d'informations complètes dans la brochure explicative, le corps électoral ne peut pas se faire un avis. En ce qui concerne la solution d'hébergement provisoire des élèves pendant les travaux de transformation de l'école, ils relèvent que de nouvelles informations, relatives à la transformation d'une usine pour l'aménagement de locaux provisoires, sont apparues récemment, de sorte que la confiance dans ce projet est faible et qu'il faut reprendre complètement le sujet, notamment par le biais d'une brochure actualisée. Enfin, ils réitèrent leur opposition au tout-ménage distribué par le Président et les chefs de groupe du Conseil général, sur lequel ils n'ont pas pu s'exprimer et dont les informations déficientes qu'il contient doivent être rectifiées par le biais d'une nouvelle brochure explicative.

Compte tenu de la proximité de la votation, 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. 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. Il n'y a pas de fêtes judiciaires. L'art. 152a al. 2 LEDP précise que sont des actes préparatoires toutes les opérations et les mesures d'organisation effectuées par les autorités avant le scrutin.

1.2. En l'espèce, le recours a été déposé dans les formes prescrites par deux citoyens actifs, dans le délai de recours de cinq jours à compter de la distribution du matériel de vote survenue dès 1<sup>er</sup> avril 2026, dont la brochure explicative est remise en cause. Partant, le recours est recevable en tous points et il sied d'entrer en matière sur ses mérites.

2.

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou

incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le grief d'opportunité ne peut être invoqué (art. 78 al. 2 CPJA).

3.

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).

4.

4.1. L'art. 34 al. 1 Cst. garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal. L'art. 34 al. 2 Cst. protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et leur garantit qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur volonté. Chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible et exprimer son choix en conséquence (ATF 150 I 204 consid. 7.1 et la référence).

L'art. 34 al. 2 Cst. impose notamment aux autorités le devoir de donner une information correcte dans le contexte de votations. Lors de scrutins de leur propre collectivité, un rôle de conseil incombe aux autorités. Elles assument ce rôle principalement par la rédaction d'un message explicatif préalable au vote (ATF 146 I 129 consid. 5.1 et les références). Selon la jurisprudence, l'issue d'une votation est faussée si les autorités influencent de manière inadmissible les titulaires du droit de vote. Une telle influence peut notamment être exercée par le biais des informations officielles que l'autorité adresse aux citoyens. La liberté de vote est compatible avec le recours à des explications ou à des messages officiels relatifs à une votation, par le moyen desquels l'autorité explique l'objet du scrutin et recommande de l'accepter ou de le rejeter. L'autorité n'est pas tenue par une obligation de neutralité, raison pour laquelle elle peut formuler une recommandation de vote, mais elle doit toutefois respecter un devoir d'objectivité. L'autorité viole ce devoir lorsqu'elle fournit des informations erronées sur l'objet et la portée d'un projet de loi. Les explications de vote respectent l'exigence d'objectivité lorsqu'elles sont équilibrées et répondent à des motifs importants, si elles fournissent une image complète du projet en exposant ses avantages et ses désavantages et permettent aux titulaires du droit de vote de se forger une opinion. Au-delà de certaines exagérations admissibles, les informations ne doivent pas être contraires à la vérité, tendancieuses ou simplement inexactes ou incomplètes. L'autorité n'est pas tenue de discuter chaque détail du projet, ni de mentionner chaque objection qui pourrait être soulevée à son sujet. Il lui est en revanche interdit de passer sous silence des éléments importants pour la décision des citoyens ou de reproduire de manière inexacte les arguments des promoteurs ou des adversaires d'une initiative. Le but principal de la brochure d'information n'est pas de contribuer à la propagande politique, mais de fournir aux citoyens une information objective, équilibrée et si possible exhaustive sur les avantages et les inconvénients d'un projet législatif, alors qu'il faut reconnaître en revanche aux comités d'initiative le droit d'exposer leurs arguments, le cas échéant avec une certaine exagération, sans toutefois déboucher sur des allégations erronées et non objectives (ATF 139 I 2 consid. 6.2 et les références; arrêt TF 1C\_130/2020 du 9 avril 2021 consid. 3.1 non publié in ATF 147 I 297 / SJ 2021 I 265, et les références). En résumé, qu'il s'agisse de votations fédérales, cantonales ou communales, les informations contenues dans les brochures explicatives doivent respecter les obligations d'intégralité, d'objectivité, de transparence et de proportionnalité (SÄGESSER, Amtliche

Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, *in* PJA 2014, p. 924-940, p. 939).

Ce qui est également important, c'est l'ensemble de l'information qui précède une votation populaire, car il faut se demander si les votants, sur la base de l'information délivrée par les différents organes de presse et par les acteurs du débat politique, sont effectivement en mesure de se faire une opinion suffisante et objective sur l'objet soumis à la votation. À cet égard, il convient de tenir compte de l'ensemble des informations diffusées, sachant qu'il n'est pas déterminant qu'elles proviennent ou non des explications données dans la brochure explicative (ATF 138 I 61 consid. 7.4; arrêt TF 1C\_130/2020 du 9 avril 2021 consid. 3.2 non publié *in* ATF 147 I 297 / SJ 2021 I 265, et les références).

4.2. Au niveau cantonal, l'art. 12a al. 1 LEDP, applicable par analogie aux votations communales (art. 12a al. 5 LEDP), concrétise cette garantie constitutionnelle et prévoit notamment que le Conseil d'État édite une brochure explicative qui est jointe au matériel de vote et qui contient la question soumise au vote (let. a), des explications succinctes et objectives sur l'objet du vote, comprenant notamment les avis principalement exprimés à son sujet lors de la procédure parlementaire (let. b), le résultat du vote du Grand Conseil relatif à l'objet soumis au vote (let. c), et l'avis et la recommandation de vote du Conseil d'État et du Grand Conseil (let. d).

L'art. 12a al. 2 LEDP précise que, dans le cas d'une initiative ou d'un referendum facultatif, le comité remet au Conseil d'État un texte présentant ses arguments. Ce texte est traité équitablement par rapport à l'avis des autorités. Le Conseil d'État peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs.

S'agissant de la brochure explicative, la loi opère ainsi une distinction selon que l'on est en présence d'un referendum obligatoire ou d'une initiative et d'un referendum facultatif. Dans ces deux dernières hypothèses (art. 12a al. 2 LEDP *a contrario*), la loi cantonale permet au comité d'initiative ou de referendum facultatif de rédiger le texte présentant ses arguments, alors qu'en présence d'un référendum obligatoire, les opposants ne bénéficient pas de ce privilège (arrêt TC FR 601 2023 149 du 30 octobre 2023 consid. 3.2.1). Par ailleurs, en vertu de l'art. 12a al. 3 LEDP, le contenu et la présentation de la brochure explicative ne doivent pas s'apparenter à ceux d'une brochure publicitaire. Elle ne doit en outre contenir aucune annonce publicitaire.

Selon son alinéa 5, l'art. 12a LEDP s'applique par analogie aux votations communales soumises aux urnes. Cas échéant, il appartient à l'organe exécutif de la commune concernée d'établir la brochure. Ainsi, dans le cas d'un référendum communal facultatif, comme en l'espèce, le comité référendaire peut remettre au Conseil communal un texte présentant ses arguments. Ce texte doit être traité équitablement par rapport à l'avis des autorités, le Conseil communal pouvant modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs (art. 12a al. 2 LEDP). Il découle de ces textes que, si l'on est en présence d'un referendum facultatif, la loi cantonale accorde au comité référendaire la possibilité de rédiger le texte présentant ses arguments.

De plus, selon l'art. 12b LEDP, également applicable par analogie aux votations communales (art. 12b al. 4 LEDP), le Conseil d'État informe les citoyens et citoyennes actifs de façon suivie sur les objets soumis à la votation cantonale en expliquant la position des autorités cantonales (al. 1). Chacune de ses interventions doit respecter les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité (al. 3).

4.3. Dans le message 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022 au Grand Conseil accompagnant le projet de loi portant modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et d'autres lois en lien avec l'exercice des droits politiques (ci-après: Message), le Conseil d'État relève que *"la brochure explicative est un élément essentiel dans le déroulement d'une votation. Elle joue un rôle crucial dans la formation de la volonté des citoyennes et citoyens. Selon son contenu, elle peut autant contribuer que porter atteinte à la liberté de vote des citoyennes et citoyens, droit fondamental garanti par l'art. 34 al. 2 Cst. Cette disposition fondamentale, qui protège les citoyennes et citoyens contre toute forme d'influence qui contreviendrait à la libre formation de leur volonté, a fait l'objet d'une abondante jurisprudence du Tribunal fédéral. La marge de manœuvre du législateur cantonal est donc fortement limitée et doit nécessairement s'inscrire dans les principes dégagés par le Tribunal fédéral"* (Message p. 12, ad art. 12a).

La brochure explicative, poursuit le Conseil d'État dans son Message, *"contiendra la question posée, reproduite mot pour mot, assortie d'explications succinctes et objectives sur l'objet du vote, explications qui doivent permettre à la personne exerçant son droit de vote de se faire une image fidèle des faits les plus pertinents et des enjeux du scrutin. Dans ce sens, dès lors que la jurisprudence fédérale astreint, dans une certaine mesure, les autorités à un devoir étendu d'information, leur interdisant de passer sous silence des positions régulièrement exprimées, même contraires à la recommandation de vote, celles-ci devront figurer dans les explications sur la votation qu'elles fournissent à la population"* (Message p. 12, ad art. 12a). L'art. 12a al. 2 LEDP *"délimite la place laissée aux arguments du comité d'initiative ou de référendum dans la brochure explicative. Le traitement équitable réservé à l'argumentaire du comité d'initiative ou de référendum n'est pas une possibilité offerte à l'autorité, mais bien une obligation qui découle de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.). À noter que conformément à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, les argumentaires des autorités et du comité ne doivent pas être d'une taille rigoureusement identique; il importe avant tout qu'il n'y ait pas de disproportion manifeste entre la position de l'autorité et le texte du comité qui lui est opposé"* (Message p. 12, ad art. 12a).

4.4. S'agissant du nouvel instrument prévu à l'art. 12b LEDP, le Message relève que si *"la brochure explicative [...] est le principal vecteur utilisé par les autorités pour faire part de leurs appréciations et délivrer une recommandation de vote, le Conseil d'État doit toutefois exercer son devoir d'information de manière large et ne devrait pas se limiter à publier son avis dans la (seule) brochure explicative. Le développement des moyens de communication – notamment des réseaux sociaux – permet en effet aujourd'hui aux acteurs privés de faire campagne et de peser sur l'opinion publique de façon continue. En revanche, la brochure explicative ne permet au Conseil d'État que d'intervenir à un instant déterminé de la campagne. [...] Le Conseil d'État disposera donc désormais d'une base légale sur laquelle s'appuyer directement pour procéder à des opérations de communication allant au-delà de la simple édition d'une brochure explicative. À ce propos, il est important de rappeler que la jurisprudence du Tribunal fédéral prévoit, sur le principe, l'intervention des autorités lors des campagnes de votation. La forme et le fond des interventions officielles doivent cependant satisfaire à différentes conditions pour être jugées licites à l'aune de la liberté de vote"* (Message p. 13, ad art. 12b). *"Chacune des interventions du Conseil d'État devra respecter les principes d'objectivité, de transparence et de proportionnalité. Le principe d'objectivité impose à l'autorité de fournir une information fiable, complète et équilibrée sur le but et la portée de l'objet soumis à votation. [...] Le principe de transparence exige que les interventions officielles soient, sans ambiguïté, identifiables comme telles par les personnes appelées à exercer leur droit de vote.*

[...] *Enfin, le principe de proportionnalité interdit aux autorités de faire usage de moyens démesurés au cours de la campagne*" (Message p. 14, ad art. 12b).

Enfin, en ce qui concerne les interventions des membres du Conseil d'État à titre personnel, le Message relève que, *"s'agissant des objets auxquels les autorités cantonales sont étroitement associées, si le Conseil d'État a pris une position collégiale, les membres du Conseil d'État sont tenus de respecter le principe de collégialité. [...] En substance donc, selon la jurisprudence, les membres d'un exécutif conservent à titre individuel une large liberté d'expression (droit constitutionnel à la liberté d'expression) et ont dès lors la possibilité de s'engager activement dans des campagnes de votation, pour peu que leur intervention ne laisse pas penser qu'elle est faite au nom de l'autorité, mais à titre privé. [...] De tels principes s'appliquent également aux exécutifs communaux, qui sont aussi des organes collégiaux. A noter enfin, à toutes fins utiles, que s'agissant des membres d'un organe législatif, qu'il soit communal, cantonal ou fédéral, leurs paroles et leurs actes restent libres."* (Message p. 14-15, ad art. 12b).

4.5. L'art. 12a al. 2 LEDP correspond en substance, au plan fédéral, à l'art. 11 al. 2 de la loi du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1). En effet, celui-ci prévoit que, dans le cas d'une initiative populaire ou d'un référendum, le comité fait part de ses arguments au Conseil fédéral, lequel les reprend dans ses explications. Le Conseil fédéral peut modifier ou refuser de reprendre des commentaires portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs. La disposition impose ainsi au Conseil fédéral, dans le cas d'une initiative ou d'un référendum, l'obligation de principe de reprendre les arguments du comité d'initiative ou du comité référendaire (MAHON, Commentaire de l'art. 11 LDP, in Glaser/Braun Binder/Bisaz/Tornay Schaller (éd.), Commentaire en ligne de la loi fédérale sur les droits politique, version du 15 septembre 2023, [www.onlinekommentar.ch/fr](http://www.onlinekommentar.ch/fr), sous Loi fédérale sur les droits politiques > art. 11 LDP [consulté le 13 avril 2026], n. 32). On ne saurait toutefois supposer d'emblée que les autorités exécutives ne seraient pas en mesure de présenter objectivement la position minoritaire. Les résultats d'un processus politique sont souvent des compromis obtenus en tenant compte d'un large éventail d'intérêts. On peut donc s'attendre à ce que les autorités exécutives soient tout à fait en mesure de présenter des positions autres que celles de la majorité politique (SÄGESSER, p. 930).

## 5.

5.1. En l'espèce, les recourants reprochent en premier lieu aux autorités communales d'avoir établi le texte de la brochure explicative sans consulter le comité référendaire et d'avoir repris, *"sans avis préalable, sans autorisation et de manière arbitraire"*, des éléments du tout-ménage que le comité référendaire avait distribué au mois de février 2026 à l'ensemble de la population de la commune.

Il découle de l'art. 12a al. 2 LEDP et de la jurisprudence précitée qu'en présence d'un referendum facultatif, comme en l'espèce, le Conseil communal doit faire appel au comité référendaire pour rédiger le texte présentant ses arguments. Le but de cette obligation de principe est d'assurer que la brochure explicative reflète bien les arguments du comité référendaire. Toutefois, s'il est prévu que le comité référendaire peut remettre un texte à l'autorité chargée de la rédaction de la brochure explicative, cette faculté n'implique pas que ledit comité doive valider la version finale qui sera publiée dès lors que l'autorité, qui doit traiter équitablement le texte des référendaires par rapport à l'avis des autorités, peut modifier le texte qui lui est soumis.

Or, en la présente occurrence, le Conseil communal de C. \_\_\_\_\_ explique avoir repris de manière synthétique et fidèle les arguments des référendaires dans la brochure explicative en s'inspirant des publications diffusées par le comité référendaire au préalable. Force est de constater que, sur le principe, cette manière de procéder est admissible et ne saurait faire obstacle à la validité de la brochure explicative. Le comité référendaire ayant spontanément distribué un tout-ménage aux habitants de la commune afin d'exposer les motifs des deux référendums, il ne saurait maintenant se plaindre de ce que les arguments qui figurent dans ce texte aient servi de base aux explications relatives aux avis et recommandations des référendaires qui figurent dans la brochure explicative.

5.2. Dans la mesure où les recourants s'en plaignent, il convient d'examiner dans quelle mesure le texte composé par les autorités communales présente de manière fidèle les arguments des référendaires.

5.2.1. En ce qui concerne le crédit pour le projet de transformation et d'agrandissement de l'école, la brochure explicative décrit la position du comité référendaire dans les termes suivants:

S'agissant du projet de transformation et d'agrandissement de l'école de D. \_\_\_\_\_, le référendum ne remet pas en cause la nécessité du projet. Les interrogations portent principalement sur les informations disponibles concernant l'organisation de la scolarité durant la période des travaux.

Des questions sont également soulevées sur le volet financier du projet. Les montants présentés étant indiqués en montants nets, il est difficile d'apprécier précisément le niveau des subventions attendues et l'impact financier global.

Pour ces raisons, les référendaires souhaitent que des clarifications et des informations complémentaires puissent être apportées avant de s'engager dans des dépenses importantes.

Cette présentation correspond de manière globale et synthétique aux arguments des référendaires tels que présentés dans leur tout-ménage. Ils y indiquaient en effet en introduction que le référendum ne remet pas en cause le fond du projet de transformation et l'agrandissement de l'école de D. \_\_\_\_\_. Ils relevaient ensuite un manque de transparence dans la communication du Conseil communal concernant des informations essentielles, avant de préciser que ce reproche concerne en particulier le devenir des élèves de la commune durant les travaux. Sous cet angle, le premier paragraphe figurant dans la brochure explicative représente par conséquent un rendu fidèle des arguments des référendaires.

En ce qui concerne le volet financier du projet, le tout-ménage relevait que les montants soumis à l'approbation du Conseil général étaient nets alors que des montants bruts auraient permis de connaître précisément le niveau de subventions attendues, ce qui correspond à quelques mots près au texte figurant au second paragraphe de la brochure explicative.

Le tout-ménage reprochait par ailleurs au Conseil communal de ne pas informer correctement la population sur la réalité financière du projet, en particulier sur les derniers développements liés aux locaux scolaires provisoires, ajoutant que la solution temporaire pour l'accueil des enfants pendant les travaux n'avait pas été présentée au Conseil général lors de l'approbation du crédit, mais publiée dans la Feuille officielle le surlendemain 19 décembre 2025. De l'avis des référendaires, ces éléments, conjugués à un évènement passé sans lien direct avec la transformation et l'agrandissement de l'école, font craindre un dépassement du crédit de construction objet du vote. En résumant cette argumentation à l'expression lapidaire de "*l'impact financier global*", les auteurs de la brochure explicatives ont certes légèrement abusé de la possibilité de synthétiser les arguments des

référendaires, mais dans la mesure où c'est l'ensemble de l'information à disposition avant une votation populaire qui doit être pris en compte (voir consid. 5.5 ci-après), cela ne saurait conduire à l'invalidation de ce document.

5.2.2. S'agissant du crédit additionnel pour le changement de système informatique, la brochure explicative présente la position des référendaires comme suit:

Concernant l'introduction d'un nouveau logiciel informatique, il apparaît que l'offre de migration aurait été signée avant l'approbation formelle par l'assemblée compétente. Par ailleurs, des incertitudes ont été évoquées quant au bouclage des comptes de l'année 2025. Des retards sont également constatés dans certains processus administratifs, notamment dans la facturation des impôts, qui constituent une ressource financière importante pour la commune, ainsi que dans le paiement de factures.

Pour ces raisons, les référendaires souhaitent que des clarifications et des informations complémentaires puissent être apportées avant de s'engager dans des dépenses importantes.

En ce qui concerne ce crédit, le tout-ménage des référendaires commence par un historique du changement de système informatique de l'administration communale avant de relever que le conseiller communal en charge du dossier aurait refusé de répondre à une question d'un conseiller général concernant les conséquences d'un refus du crédit additionnel. Or, même si cet épisode est exact, il relève des relations entre le Conseil communal et le Conseil général de la commune et non du crédit additionnel objet du référendum. Un résumé synthétique des arguments des référendaires pouvait donc le passer sous silence. Le tout-ménage continue en affirmant péremptoirement que l'offre de migration informatique aurait été signée avant l'approbation du Conseil général, affirmation que les auteurs de la brochure explicative n'ont pas tue. Ils ont également mentionné les retards dans la comptabilité, la facturation des impôts et le paiement des factures aux fournisseurs, tous éléments évoqués dans le tout-ménage des référendaires, que ceux-ci mettent en lien avec les conséquences de la migration du logiciel informatique de la commune.

5.2.3. Compte tenu de ce qui précède, il convient de constater que l'essentiel de l'argumentation des référendaires figure dans la brochure explicative, bien que de manière très synthétique.

5.3. Le principe de proportionnalité, qui interdit aux autorités de faire usage de moyens démesurés au cours de la campagne et qui les oblige à effectuer un traitement équitable des arguments des référendaires, paraît par ailleurs respecté également en ce qui concerne l'ampleur de la présentation des arguments du comité référendaire et de celle des autorités communales.

En effet, en ce qui concerne le crédit pour le projet de transformation et d'agrandissement de l'école, la brochure explicative expose sur une dizaine de lignes la position du comité référendaire. La position du Conseil communal est décrite quant à elle sur une quinzaine de lignes. Il en va de même s'agissant du crédit additionnel pour le changement de système informatique, au sujet duquel la brochure explicative présente, sur une dizaine de lignes, la position des référendaires et, également sur une dizaine de lignes, les explications du Conseil communal. A première vue et pour chacun des crédits, objets d'un référendum, l'ampleur respective de la présentation des arguments des référendaires et de ceux des autorités communales ne paraît ainsi pas disproportionnée.

5.4. En ce qui concerne l'obligation de transparence, à savoir que la brochure explicative doit pouvoir être identifiée comme telle et indiquer clairement quels sont les arguments du comité référendaire d'une part et quels sont ceux des autorités communales d'autre part, elle est à

l'évidence remplie. En particulier, les avis et recommandations des référendaires figurent au point 3 de la brochure, alors que la position du Conseil communal est présentée au point 4.1 et celle du Conseil général au point 4.2, le résultat du vote au Conseil général étant au surplus indiqué au point 2 de la brochure explicative.

5.5. Il reste à examiner si la brochure explicative respecte également le principe d'objectivité qui impose à l'autorité de fournir une information fiable, complète et équilibrée sur le but et la portée de l'objet soumis à votation.

S'agissant de cette obligation, force est de constater qu'en l'espèce, les auteurs de la brochure litigieuse ne s'y sont pas entièrement conformés. En effet, dans la mesure où les deux référendums portent chacun sur un crédit, la présentation de l'objet du vote ne saurait se passer du montant dudit crédit. Or, en l'occurrence, si la brochure explicative mentionne que le crédit additionnel pour le changement de système informatique s'élève à CHF 25'000.-, le montant du crédit pour la transformation et l'agrandissement de l'école n'est pas indiqué, ni en montant brut, ni en montant net, ce qui, compte tenu de l'ordre de grandeur du crédit en question, à savoir CHF 9 mio (voir par exemple La Liberté du 30 mai 2025 p. 14), apparaît peu compréhensible.

Par ailleurs, en ce qui concerne le crédit additionnel pour le système informatique, une mise en perspective historique aurait certainement été utile. Le corps électoral aurait ainsi pu être informé qu'un premier crédit de CHF 99'000.- avait été accepté par le Conseil général le 27 mai 2025, et que le crédit, objet du référendum, n'était qu'un crédit additionnel rendu nécessaire parce que le prestataire de l'ancien système informatique avait exigé que la migration des données qu'il devait effectuer pour passer de l'ancien au nouveau système soit rémunérée en sus.

Cela étant, dans la mesure où c'est l'ensemble de l'information à disposition avant une votation populaire qui doit être pris en compte, qu'elle provienne ou non des explications données dans la brochure explicative, ces imperfections de la brochure explicative ne peuvent être considérées comme déterminantes.

En effet, en ce qui concerne le crédit additionnel pour le système informatique, les informations complémentaires précitées ressortent en particulier du tout-ménage des référendaires, qui présente l'historique du changement de système informatique, ainsi que d'un tout-ménage distribué dans le cadre de la campagne précédant la votation par le Président et les chefs de groupe du Conseil général. Ils y expliquent notamment les difficultés posées par le prestataire de l'ancien système informatique, mais aussi, compte tenu de l'attitude de celui-ci, de la nécessité d'obtenir ledit crédit pour procéder à la migration des données d'un système à l'autre et éviter des retards dans le traitement des affaires courantes.

Quant au crédit pour la transformation et l'agrandissement de l'école, il convient de rappeler qu'il s'agit d'un sujet thématique depuis plusieurs mois et relayé par la presse locale:

- La Liberté du 30 mai 2025 p. 14, *Les élèves déplacés à E.\_\_\_\_\_*, qui mentionne en particulier un premier crédit octroyé pour affiner le coût du projet, qui est "*actuellement estimé à CHF 9.3 mio*" et fait état des nombreux rebondissements déjà intervenus.
- La Liberté du 23 juillet 2025 p. 10, *Vives tensions à C.\_\_\_\_\_*, qui relate la colère de certains parents en raison du projet de déplacer des élèves de D.\_\_\_\_\_ au château de E.\_\_\_\_\_ pendant les travaux de l'école et, dans ce cadre, évoque les informations sur le volet financier qui seront transmises au Conseil général, précisant notamment que les coûts

liés au transfert temporaire des classes doivent être inclus dans le calcul de la valeur totale du projet.

- Feuille officielle 51/2025 du 19 décembre 2025 (sous Permis de construire et de démolir > District de la Broye), dont il ressort que le Conseil communal a trouvé une autre solution d'hébergement temporaire pour les élèves, à savoir un immeuble propriété de la société F. \_\_\_\_\_ SA, sis à C. \_\_\_\_\_, dont il faut changer l'affectation.
- La Liberté du 9 avril 2026 p. 13, *Recours sur une brochure*, qui mentionne également un ordre de grandeur de CHF 10 mio pour l'agrandissement de l'école.

Enfin, pour ce crédit également, il convient de mentionner le tout-ménage du comité référendaire, ainsi que celui du Président et des chefs de groupe du Conseil général. On peut lire dans le premier les inquiétudes des référendaires, liées principalement aux expériences passées et à certaines difficultés de communication du Conseil communal s'agissant des engagements financiers de la commune. Quant au second document, les représentants du Conseil général signataires y indiquent que les informations pertinentes ont été présentées lors des séances du Conseil général et transmises régulièrement aux membres du législatif lors des séances de groupes et par courriel. Ils ajoutent que, comme pour tout projet d'infrastructure publique, certains éléments se précisent au fur et à mesure de son avancement, ce qui fait partie du déroulement d'un projet de cette ampleur. Enfin, ils précisent que la solution transitoire actuellement proposée pour l'école a été mise à l'enquête publique et qu'elle répond aux besoins exprimés par les familles, en particulier en matière de proximité et de bien-être des enfants.

Conjugués à la brochure explicative, même si celle-ci est très succincte, l'ensemble des supports d'information à disposition permettent ainsi aux titulaires du droit de vote d'avoir une vue globale des deux objets et de décider en connaissance de cause de l'issue qu'ils entendent donner aux deux votations.

5.6. Enfin, les recourants dénoncent une pression inadmissible exercée sur le Corps électoral dès lors que le Président et les chefs de groupe du Conseil général ont distribué à leur tour un tout-ménage qui se détermine sur celui du comité référendaire, et demandent une adaptation de la brochure explicative afin de leur permettre de réfuter les nouveaux arguments qui y sont amenés.

Dans la mesure où le tout-ménage précité émane exclusivement de membres du Conseil général, force est de constater que, dès lors qu'il s'agit de membres d'un organe législatif, leurs paroles et leurs actes restent libres (voir consid. 3.3 ci-avant; Message p. 15, art. 12b). Une réponse à leurs déclarations ne saurait par conséquent avoir lieu que par le biais des moyens à disposition de tout-un-chacun, mais en aucun cas par l'intermédiaire d'une brochure explicative officielle qui, en l'occurrence, a déjà été distribuée. On ne peut d'ailleurs pas s'empêcher de souligner qu'il n'est pas imaginable pour une commune, sur le principe, de rédiger une voire des nouvelles brochures explicatives pour tenir compte d'interventions, qui plus est de tiers, qui surgissent (inévitablement) au cours de la campagne électorale, ne serait-ce que compte tenu des délais imposés pour délivrer le matériel de vote, dont fait partie intégrante la brochure explicative. Ce grief doit par conséquent être rejeté.

5.7. Au vu de ce qui précède, il faut admettre que, quoiqu'en pensent les recourants, la brochure explicative en cause ne viole pas la garantie des droits politiques des citoyennes et citoyens de la commune. Elle répond aux exigences de l'art. 12a al. 1 LEDP et les arguments du comité

référendaire y sont clairement mentionnés. En outre, compte tenu de l'ensemble de l'information à disposition, le corps électoral est suffisamment informé sur les objets de la votation du 26 avril 2026. Il n'y a donc pas lieu de reporter la votation afin d'éditer une nouvelle brochure explicative.

6.

Pour les motifs qui précèdent, le recours, mal fondé, doit être rejeté.

Il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 129 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1).

Aucune indemnité n'est allouée à la commune quand bien même elle obtient gain de cause. En effet, ses intérêts patrimoniaux ne sont pas en cause et elle n'a pas recouru à l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 139 CPJA). Elle n'a quoi qu'il en soit pas formulé de conclusions dans ce sens.

### **la Cour arrête :**

- I. Le recours est rejeté.
- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué de dépens.
- 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 17 avril 2026/dbe

La Présidente

Le Greffier