

Par arrêt du 15 mai 2020 (1C_642/2019), le Tribunal fédéral a rejeté le recours en matière de droit public interjeté par W_, X_, Y_ et Z_, contre ce jugement.

A1 19 73

ARRÊT DU 6 NOVEMBRE 2019

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant,

en la cause

W _____, **X** _____ et **Y** _____, et **Z** _____, recourantes, toutes représentées par Maître M _____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, et **COMMUNE DE A** _____, autre autorité

(droits politiques)

recours de droit administratif contre la décision du 13 février 2019

Faits

A. En séance du 22 août 2017, le conseil général de A _____ a adopté un règlement communal sur la gestion des déchets. Combattu par référendum ayant réuni plus de 3000 signatures, ce texte a été refusé en votation populaire le 26 novembre 2017, par près de 70 % des voix.

B. Le 10 septembre 2018, le conseil général de A _____ a adopté, par 42 voix contre 2 et 8 abstentions, le nouveau règlement communal sur la gestion des déchets proposé par le conseil municipal de A _____. Dans la foulée, il a refusé, par 40 voix contre 11 et 1 abstention, de soumettre de lui-même ce règlement au vote du peuple.

Le 11 septembre 2018, la municipalité de A _____ a affiché au pilier public l'avis suivant :

« L'administration communale rend notoire que le conseil général, en séance du 10 septembre 2018, a adopté le règlement communal sur la gestion des déchets.

En application des art. 17 et 69 de la loi cantonale sur les communes du 5 février 2004, le règlement susmentionné, lequel a été approuvé par le conseil général, est soumis au référendum facultatif durant un délai de 60 jours, à compter de la présente publication.

Les documents y relatifs peuvent être consultés au greffe municipal. »

C. Un comité composé, notamment, de Y _____ et des conseillers généraux B _____ et C _____, a lancé un nouveau référendum.

Le 17 septembre 2018, la municipalité a organisé une conférence de presse (dossier du TC, page 220) lors de laquelle un tableau comparatif portant sur le prix des sacs et le montant de la taxe de base par ménage et par année a été notamment présenté (dossier du TC, page 221). Une séance d'information s'est en outre tenue le vendredi 21 septembre 2018 au Théâtre du D _____. Durant cette séance, des explications ont été données sur la base d'une présentation « Powerpoint » (dossier du TC, pages 222 ss).

Le 22 octobre 2018, Y _____, indiquant intervenir au nom de l'association de consommateurs « E _____ », a invité la municipalité de A _____ à lui fournir le règlement sur la gestion des déchets. Par lettre du 30 octobre 2018 expédiée le 31 en courrier B et reçue le 5 novembre 2018 par la prénommée, la municipalité a refusé d'accéder à cette demande en faisant valoir que le règlement n'avait pas été encore

homologué par le Conseil d'Etat et en rappelant à la requérante que, durant le délai référendaire, le texte pouvait être consulté au greffe municipal.

Le 7 novembre 2018, le comité référendaire a déposé un recours auprès du Conseil d'Etat en soutenant que le délai référendaire ne pouvait avoir commencé à courir le lendemain de la séance du 10 septembre 2018 « en l'absence de tout document officiel aisément disponible ».

Par décision du 19 décembre 2018 restée inattaquée, le Conseil d'Etat a déclaré le recours irrecevable. Il a jugé que l'avis affiché le 11 septembre 2018 au pilier public était un acte administratif dépourvu d'effets juridiques.

D. Le 9 novembre 2018, le comité référendaire a remis au greffe de la municipalité de A _____ une demande de référendum contre le règlement communal sur la gestion des déchets.

En séances des 12 et 19 novembre 2018, le conseil municipal a constaté que le référendum n'avait pas abouti. Le seuil du 1/5 des électeurs, correspondant à 1956 parafes, n'avait pas été atteint puisque les 579 listes déposées comportaient seulement 1653 signatures valables. Cet échec a été signifié à B _____ et C _____ par décision notifiée le 21 novembre 2018.

Le 20 décembre 2018, le comité référendaire a déféré cette décision auprès du Conseil d'Etat en prenant les conclusions suivantes :

« a) A titre préalable, statuant par voie de mesures d'extrême urgence

1. Accorder l'effet suspensif au présent recours.
2. Suspendre l'exécution du règlement communal sur les déchets.
3. Prendre toute autre mesure utile et nécessaire à la conservation du litige.

b) A titre principal

4. Admettre le présent recours.
5. Annuler la décision communale et constater que le délai référendaire n'a pas débuté valablement.
6. Déclarer que la décision communale d'ouverture de la période référendaire, en date du 11 septembre 2018, ne saurait constituer un simple acte administratif subalterne.
7. Confirmer que la commune de A _____ ne pouvait le faire valablement, puisqu'elle ne disposait, au mieux, que d'un document provisoire, parce que non vérifié.
8. Déclarer qu'une commune ne peut ouvrir une période référendaire en l'absence de tout document officiel, dûment certifié par qui de droit.
9. Déclarer qu'une commune ne peut ouvrir une période référendaire préalablement à la publication officielle et large du document concerné.

10. En conséquence, déclarer nulle la période référendaire de 60 jours, telle que démarrée le 11 septembre 2018.

11. Exiger de la commune de A _____ la fixation d'une nouvelle période référendaire tenant compte, au préalable, d'une publication appropriée et large de l'intégralité du document certifié.

12. Dans l'intervalle, déclarer que les signatures déposées en date du 9 novembre 2018 et vérifiées par l'administration communale de A _____, constituent un premier lot susceptible de complément.

13. Confirmer que la décision communale de refuser la transmission du document en sa possession, durant toute la période référendaire, constitue une entrave évidente au plein exercice d'un droit populaire.

14. Confirmer, dans le cadre d'un référendum facultatif, qu'une consultation au greffe communal, durant les heures d'ouverture de ses bureaux, n'équivaut pas à un affichage au pilier public, ni à une publication officielle de l'acte (art. 69 LCo).

15. Dire si l'exigence démocratique de l'année dernière, soit de soumettre à votation populaire le nouveau règlement communal sur la gestion des déchets, ne s'applique pas d'office jusqu'à aval définitif de ce document, quel qu'en soit le nombre de versions successives et juridiquement nécessaires.

16. Prendre toutes les mesures utiles afin que le règlement communal actuel soit maintenu en vigueur, jusqu'à épuisement de toutes les voies de recours et homologation finale par le Conseil d'État.

17. Faire allouer une compensation pécuniaire au Comité référendaire, en considération des importants engagements qu'implique le lancement d'un premier référendum abouti, ainsi qu'une deuxième récolte de signatures, dans un climat d'obstruction administrative et paralysante par sa désinformation.

18. Imposer, lors de référendums successifs concernant un même règlement, la publication d'un tableau comparatif des différentes versions consécutives. Ceci, afin d'assurer à chaque citoyen l'accès à un document simple et précis pour lui permettre de fonder sa position en pleine connaissance de cause. »

Au bas de la dernière page, le mémoire mentionnait « Pour le Comité référendaire, et en leur nom personnel ». Y figuraient six signatures manuscrites dépourvues de toute précision sur l'identité et le domicile des signataires. L'un des signataires disait toutefois agir pour Z _____.

Le 10 janvier 2019, la municipalité de A _____ a conclu au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

Le 14 janvier 2019, le comité référendaire a formulé une nouvelle conclusion par laquelle il demandait au Conseil d'Etat de « constater que la procédure de publication du texte concerné n'a pas été régulière, en ce sens que l'acte n'a pas été publié conformément aux dispositions légales en la matière, avec pour effet que le délai référendaire n'a toujours pas été déclenché ». Il a transmis les statuts de l'association « Z _____ » et a précisé l'identité des signataires du mémoire du 20 décembre 2018, à savoir W _____, X _____, Y _____, C _____, F _____ et B _____, ces deux derniers indiquant agir pour Z _____. Cette même écriture incorporait une plainte au sens de l'article 153 de la loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo ; RS/VS 175.1).

Par décision du 13 février 2019, le Conseil d'Etat a classé la plainte et rejeté le recours dans la mesure de sa recevabilité.

Le même jour, il a approuvé (art. 146 LCo) le règlement communal sur la gestion des déchets (dossier communal, pièce 22).

E. Le 20 mars 2019, W _____, X _____, Y _____ et Z _____ ont contesté céans la première des décisions précitées, concluant à son annulation et à ce que « le dossier [soit] renvoyé à la commune de A _____ qui mettra en œuvre le droit de référendum des citoyens de manière conforme au droit, en particulier par l'affichage du règlement communal sur la gestion des déchets conformément aux dispositions légales en la matière et déclenchera un nouveau délai de 60 jours pour déposer une demande de référendum ». Les recourants ont également conclu à ce que « la commune repre[nne] l'instruction de la plainte ». A titre de moyens de preuve (cf. les offres de preuve figurant sous les allégués du mémoire), les recourantes proposent leur interrogatoire et l'audition de G _____, présidente du conseil général, celle de I _____, secrétaire du conseil général, et celle du secrétaire municipal H _____.

Le 8 avril 2019, la commune de A _____ a conclu au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Dans sa réponse du 3 avril 2019 transmise le 25, Conseil d'Etat a proposé de déclarer irrecevable le recours en tant qu'il conteste le classement de la plainte du 14 janvier 2019 et, pour le reste, de le rejeter dans la mesure de sa recevabilité.

Les recourantes ont maintenu leurs conclusions le 29 mai 2019.

La commune de A _____ a répliqué le 17 juin 2019.

Le 7 octobre 2019, les recourants ont fait remarquer que, pour les besoins de la campagne relative aux élections fédérales, la commune de A _____ avait placé des panneaux d'affichage *ad hoc et* qu'elle n'aurait donc eu aucune difficulté à afficher le règlement si elle en avait eu la volonté.

Le 21 octobre 2019, les recourantes se sont encore déterminées sur la réplique du 17 juin 2019 qui leur avait été communiquée le 9 octobre 2019.

Les autres faits important à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile

Considérant en droit

1. L'acte attaqué renferme, d'une part, le classement de la plainte du 14 janvier 2019 (ch. I du dispositif) et, d'autre part, le rejet du recours du 20 décembre 2018 dans la mesure de sa recevabilité (ch. II du dispositif).

2. En tant qu'il conteste le classement de la plainte, le recours doit être déclaré irrecevable. Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat, la plainte n'est pas un moyen de droit (Rechtsmittel), mais un mode d'interpellation informel de l'autorité, soumise à aucune exigence de forme, de délai ou de qualité pour agir (Thierry Tanquerel, Le contrôle de l'administration par les citoyens en Suisse *in* : François Bellanger/Thierry Tanquerel, Surveillance et contrôles de l'administration, Zurich 2008, p. 181 s. et les références). Le plaignant n'a ainsi pas de droit à ce que sa démarche soit suivie d'effet, ni à intervenir dans la procédure qui sera éventuellement ouverte, ni encore à se voir notifier la décision ou les mesures que l'autorité jugera bon de prendre (*ibidem*, p. 184). Il ne peut prétendre à obtenir une décision sujette à recours sur sa plainte, de sorte que le classement de celle-ci par l'autorité de surveillance ne constitue pas un prononcé susceptible de recours (ATF 133 II 468 consid. 2 ; RVJ 1989 p. 61 consid. 4b ; ACDP A1 11 35 du 9 juin 2011 p. 8 ; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 342). L'article 153 alinéa 2 LCo permet seulement au plaignant d'obtenir une réponse de la part de l'autorité de surveillance. En l'espèce, le Conseil d'Etat en a fourni une qui explique valablement pourquoi – subsidiarité de la plainte par rapport au recours administratif (p. ex. A1 12 81 du 4 juillet 2012 consid. G ; Martin Bertschi *in* : Alain Griffel [éd.], Kommentar VRG, 3^e éd. 2014, n^{os} 65 et 68 ad Vorbemerkungen zu §§ 19-28a) – il a classé la plainte.

3. Ce premier aspect du litige étant réglé, il convient d'examiner les griefs dirigés contre le rejet du recours administratif du 20 décembre 2018 dans la mesure de sa recevabilité.

4.1 Personne ne nie que W _____, X _____, Y _____ sont domiciliées à A _____ et y exercent leur droit de vote. Elles ont de ce fait qualité pour recourir (art. 155 LCo et art. 214 de la loi sur les droits politiques du 13 mai 2004 LcDP ; RS 160.1 ; RS/VS 172.6 ; Florence Aubry Girardin *in* : Bernard Corboz et al., Commentaire de la LTF, 2^e éd., 2014, n^o 57 ad art. 89). Régulièrement formé au surplus (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6), le recours est recevable. Au regard de ses buts statutaires (dossier du CE, page 164), Z _____, association de droit privé

politiquement active à A _____, paraît également légitimée (art. 155 LCo et 214 LcDP ; cf. Michel Besson, Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen in : ZBJV 2011 p. 853). La commune de A _____ met cependant en cause la régularité de l'intervention de ce groupement en observant que le dossier ne renferme aucune décision de l'organe compétent se prononçant en faveur d'un recours et autorisant le président à agir en son nom. Le procès-verbal de l'assemblée générale du 4 décembre 2018 figurant sous pièce 2 du bordereau (dossier du TC, page 27) paraît lui donner tort. Le Tribunal devant de toute manière entrer en matière sur ce recours collectif, la question peut toutefois demeurer indécise (p. ex. ATF 136 II 281 consid. 2.5.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_402/2016 du 31 août 2018 consid. 6 ; ACDP A1 17 145 du 16 mars 2018 consid. 3.4).

4.2 Il n'y a pas lieu d'entendre les recourantes, qui ont eu tout loisir de faire valoir leur point de vue par écrit. Le dossier des autorités précédentes a été déposé et suffit à trancher les griefs du recours (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). L'audition de la présidente du conseil général, de la secrétaire du conseil général et du secrétaire communal, de même que l'édition d'un règlement « daté et signé par qui de droit », sera refusée au vu des motifs indiqués au considérant 6.4 ci-après.

5. Les motifs figurant sous chiffre III.2 du mémoire n'appellent aucun examen de la part du Tribunal puisqu'au terme de leur argumentation, les recourantes parviennent elles-mêmes au constat selon lequel « c'est à juste titre que le Conseil d'Etat n'a pas déclaré le recours irrecevable au motif d'un prétendu défaut de qualité pour recourir ». Au chiffre III.3 du mémoire, les recourantes critiquent les passages de la décision attaquée reprochant un défaut de motivation à certains griefs de leur recours administratif. En fin de compte, elles affirment toutefois que « l'autorité précédente a très bien compris la motivation des recourants, puisqu'elle a cité les bases légales concernées [...] et consacré de longs développements aux griefs des recourants ». Cette critique est donc inopérante.

6.1 Invoquant une violation des articles 34 alinéa 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), 14 et 69 LCo, les recourantes soutiennent que leurs droits politiques n'ont pas été respectés par la municipalité de A _____. Elles maintiennent néanmoins que cette dernière ne pouvait se contenter d'afficher au pilier public l'avis selon lequel le règlement communal sur la gestion des déchets avait été adopté par le conseil général. De leur point de vue, l'article 69 alinéa 2 LCo imposait d'afficher le règlement lui-même. Les recourantes font également valoir que le texte officiel ne pouvait pas être en possession du greffe municipal le 11 septembre 2018, soit au lendemain de la séance du

conseil général. A les entendre, le texte officiel n'avait été connu que le 12 novembre 2018, lorsque le conseil général avait approuvé le procès-verbal du 10 septembre 2018. En outre, selon les recourantes, la possibilité de consulter le règlement en question au greffe ne permettait pas de porter cet objet de façon « adéquate » à la connaissance du public. Dans ce contexte, elles signalent que la municipalité de A _____ a refusé à des citoyens « l'envoi d'une copie du règlement se trouvant au greffe municipal ».

6.2 L'article 34 alinéa 1 Cst. garantit de manière générale les droits politiques et protège aussi le droit de référendum au niveau communal (ATF 140 I 58 consid. 2.1). Il n'en définit cependant ni le contenu et l'étendue, mais renvoie aux réglementations fédérales et cantonales, tout en protégeant le corps électoral contre les atteintes qui peuvent être portées à ces droits. Il appartient dès lors aux cantons de déterminer les titulaires, l'étendue et les modalités de l'exercice des droits politiques. Ils disposent pour ce faire d'une autonomie quasi complète (ATF 131 I 126 consid. 5). La garantie constitutionnelle des droits politiques exclut que le référendum facultatif communal soit soumis à des conditions excessivement sévères, voire prohibitives. Le régime applicable doit être au contraire cohérent et offrir des chances de succès réalistes d'obtenir un scrutin populaire (ATF 140 précité consid. 3.3.2).

Le référendum (facultatif) communal est traité dans les dispositions suivantes de la LCo (cf. art. 73 al. 2 de la Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 – Cst./VS ; RS/VS 101.1) :

Art. 69 Référendum facultatif

¹ Sous réserve de l'approbation du budget et des comptes, sont soumises au référendum facultatif les décisions du conseil général prises à la place de l'assemblée primaire.

² Les actes soumis au référendum sont affichés au pilier public avec, le cas échéant, la mention du délai référendaire.

³ La demande de référendum ne peut concerner que des objets approuvés par le conseil général.

Art. 70 Procédure

¹ Deux cinquièmes du conseil général peuvent demander que les affaires sujettes à référendum soient soumises à la votation populaire dans les formes prévues par la législation régissant les élections et les votations.

² La décision du conseil général demandant le vote du peuple sur un acte soumis au référendum facultatif doit être prise, au plus tard, à la fin de la séance au cours de laquelle cet acte a été adopté.

³ Un cinquième des électeurs de la commune peuvent demander qu'une décision pouvant faire l'objet d'un référendum soit soumise à la votation populaire dans les formes prévues par la législation régissant les élections et les votations.

⁴ Par la voie du règlement communal d'organisation, les communes municipales peuvent abaisser cette quote-part jusqu'à un dixième des électeurs.

⁵ La demande de référendum doit être déposée par écrit au greffe communal dans les 60 jours qui suivent la publication au pilier public de la décision du conseil général.

⁶ La liste des signatures doit renfermer:

- a) la désignation de l'acte soumis au référendum;
- b) l'échéance du délai pour le dépôt des signatures;
- c) la mention que la demande de référendum ne peut être retirée.

⁷ L'électeur doit apposer de sa main lisiblement sur la liste ses nom, prénom, année de naissance et adresse ainsi que sa signature.

Art. 103 Objets soumis au référendum

Le délai de référendum, la validité juridique et la date d'entrée en vigueur des objets soumis au référendum doivent être rendus publics, avec mention de l'endroit où ils peuvent être consultés.

Le règlement d'organisation communale de A _____ homologué le 26 août 1998 par le Conseil d'Etat (ci-après : ROC) traite du référendum facultatif à l'article 4 reproduit ci-après :

Art. 4 Référendum facultatif

¹ Les décisions du conseil général, fondées sur les compétences inaliénables de l'assemblée primaire (art. 16 LCR), sont soumises à votation populaire à condition que 20 % des électeurs le demandent dans un délai de 60 jours à compter de la publication au pilier public et que l'objet en question a été approuvé par le conseil général.

² La requête doit être déposée par écrit au greffe du conseil municipal au plus tard le dernier jour du délai à 18h00 avec le nombre de signatures.

6.3 L'article 69 alinéa 1 LCo soumet au référendum facultatif « les décisions » du conseil général prises à la place de l'assemblée primaire. Selon la jurisprudence (ATF 99 Ia 518 consid. 3.a), dans le langage du droit public, le mot « décision » au sens large vise habituellement toute résolution qui prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret. S'agissant d'actes législatifs (règlements), il n'y a qu'une seule décision au sens de cette définition : c'est celle qui, dans un vote final, approuve l'acte dans son ensemble et qui tend à lui donner force de loi, sous réserve de référendum ou de l'approbation d'une autre autorité ; c'est donc cette décision qui constitue formellement la « décision » susceptible de référendum (*ibidem*). Il suit de là que, lorsque l'article 69 alinéa 2 LCo prescrit que « les actes » soumis au référendum sont affichés au pilier public, il faut comprendre la décision (au sens large) qu'a prise le

conseil général, soit, en l'occurrence, celle d'adopter le règlement sur la gestion des déchets, comme l'ont retenu à juste titre les autorités précédentes. L'article 70 alinéa 5 LCo, qui se réfère expressément à « la publication au pilier public de la décision du conseil général », confirme cette analyse. Celle-ci se trouve au surplus confortée par la lecture de l'article 103 LCo prévoyant que « le délai de référendum, la validité juridique et la date d'entrée en vigueur des objets soumis au référendum doivent être rendus publics, avec mention de l'endroit où ils peuvent être consultés ». L'opinion des recourantes consistant à prétendre que la LCo exige que soit affiché au pilier public le règlement lui-même ne peut donc pas être suivie. Elle ne saurait non plus s'imposer par analogie avec la publication au Bulletin officiel des lois cantonales soumises au référendum selon l'article 112 LcDP (cf. art. 1 al. 1 LcDP). Les modalités du référendum communal font, en effet, l'objet de dispositions spécifiques de la LCo et ne laissent pas de place à une application analogique des règles applicables au référendum cantonal.

Cela étant, le grief de violation de l'article 69 alinéa 2 LCo doit être rejeté.

6.4.1 Il ressort tant de l'article 69 alinéa 3 LCo que de l'article 4 alinéa 1 ROC que le référendum ne peut concerner que des objets approuvés par le conseil général. En l'espèce, l'acte faisant l'objet du référendum est, comme relevé ci-dessus, la décision du législatif communal portant adoption du règlement sur la gestion des déchets. Les recourantes soutiennent que la municipalité de A _____ ne pouvait disposer d'un texte « officiel » le 11 septembre 2018 et faire ainsi partir le délai de référendum en se référant à l'article 20 du règlement du conseil général de A _____ du 8 octobre 2012 relatif à l'approbation des procès-verbaux de séances et à la signature de ces documents ainsi qu'à l'exigence formelle de signature des actes communaux (art. 97 al. 1 LCo). Dans ce contexte, elles requièrent d'auditionner la présidente et la secrétaire du conseil général ainsi que le secrétaire communal, preuves qu'il n'y a toutefois pas lieu d'administrer. Les recourantes perdent en effet de vue qu'une loi est adoptée par l'organe législatif le jour où elle est acceptée en vote final sur l'ensemble du texte (Andreas Kley *in* : Giovanni Biaggini *et alii* [éd.], Staatsrecht, 2^e éd. 2015, § 24 n° 32 ; Marie-Claire Pont Veuthey, Le pouvoir législatif dans le canton du Valais, thèse, Bâle 1992, p. 104). Or, il est en l'occurrence constant que le conseil général a dûment adopté (ou approuvé) le règlement communal sur la gestion des déchets proposé par l'exécutif local lors de sa séance du 10 septembre 2018 (cf. dossier du TC, p. 166 ; cf. feuille n° 407 du procès-verbal de la séance en question, dossier du TC p. 71 et art. 28 al. 3 du règlement du conseil général de A _____ du 8 octobre 2012). Partant, le référendum pouvait

valablement commencer le lendemain 11 septembre 2018 moyennant le respect des formalités légales, à savoir la publication d'un avis y relatif par affichage au pilier public.

6.4.2 Le fait que le texte qui était consultable au greffe communal put ne pas encore revêtir, à ce stade préalable à la procédure d'homologation cantonale, les signatures du président et du secrétaire du conseil général, n'affecterait que la forme de ce document. Pareille exigence sert essentiellement à garantir l'authenticité de l'acte. Ce vice formel ne suffirait cependant pas à invalider la procédure référendaire elle-même. Il faudrait pour cela que la version disponible au greffe communal ne correspondît matériellement pas à l'acte adopté par le conseil général (cf. par analogie concernant les décisions, Benoît Bovay, *op. cit.*, p. 3869 et les références). Les recourantes ne prétendent pas que cela soit le cas et aucun élément du dossier ne laisse présager d'une erreur à ce niveau. Il n'y a, pour ces motifs, pas lieu d'ordonner le dépôt d'un exemplaire du règlement « daté et signé par qui de droit », étant rappelé que le texte – qui a été versé en cause par les recourantes (dossier du TC, p. 160 ss) et qui figure au demeurant sur le site internet de la commune de A _____ – a été homologué par le Conseil d'Etat par décision (séparée) du 19 février 2019 n'ayant fait l'objet d'aucun recours.

6.4.3 Pour le reste, la commune de A _____ a précisé que « le travail administratif consistant à rajouter les amendements et modifications décidés lors de cette séance a été entrepris avant la mise au pilier public de sorte que le règlement dans son entier et [dans] sa version finale était disponible auprès du greffe communal dès le 11 septembre 2018 comme indiqué sur l'avis affiché » (réponse céans, p. 8). Les recourantes n'avancent aucun élément suggérant le contraire et se livrent à de pures spéculations. Le Conseil d'Etat (réponse céans, p. 2) fait pertinemment remarquer à ce propos que les moyens informatiques permettent de mettre au point un texte de manière simple et rapide. Il n'y a aucune raison de penser que ce fait d'expérience ne puisse s'appliquer à un règlement communal élaboré par l'exécutif et n'ayant, au demeurant, quasiment pas subi d'amendements lors de la discussion en plénum (cf. feuilles 391 ss du procès-verbal de la séance du conseil général du 10 septembre 2018, dossier du TC p. 55 ss).

6.5 Les recourantes soutiennent que la seule possibilité de consulter le règlement au greffe communal « ne remplit pas les exigences de publicité requises par les articles 14, 69 LCo et 34 Cst. ». L'argument tombe à faux, attendu qu'il perd de vue que ces exigences sont prioritairement régies par l'article 103 LCo, dont il vient d'être démontré qu'il a été entièrement respecté (*supra* consid. 6.3). Au demeurant, l'article 14 LCo concerne la mise à disposition des règlements dans le délai de convocation de l'assemblée primaire. Il ne régit pas la procédure de référendum, propre aux décisions prises par

le parlement communal. L'on observera que cette norme n'exige pas non plus l'affichage des règlements soumis à l'assentiment de l'assemblée primaire au pilier public, mais seulement qu'ils soient mis à disposition du public auprès du greffe communal (art. 14 al. 1 LCo). Quant à l'article 69 LCo, on a vu précédemment (*supra* consid. 6.3) qu'il impliquait d'afficher l'avis relatif à la décision du conseil général sujette à référendum avec mention de l'endroit où les documents peuvent être consultés. Enfin, l'article 34 Cst. invoqué par le recourantes ne fixe aucune règle particulière en matière de publication ou « publicité » du texte soumis à référendum. Ces questions relèvent de la sphère de compétence et d'autonomie des législateurs cantonaux voire communaux, qui doivent simplement veiller à prévoir un régime offrant des chances de succès réalistes d'obtenir un scrutin populaire. Sous cet angle, l'on ne saurait qualifier d'illusoire les perspectives d'aboutissement d'un référendum du simple fait que le règlement attaqué soit consultable – aux termes d'un avis dûment affiché au pilier public – au greffe communal plutôt que directement au pilier public. D'ailleurs, le premier référendum, dont personne ne prétend qu'il se soit déroulé dans des conditions différentes, avait, pour sa part, très largement abouti.

6.6.1 Les recourantes signalent finalement que la municipalité de A _____ a refusé de délivrer une copie du règlement « à des citoyens de A _____ ». Sur ce point, il convient préalablement de relever qu'à teneur de dossier, seul un(e) citoyen(ne), à savoir Y _____, s'est vu refuser une telle demande. Ensuite, force est de constater qu'à l'appui de leurs griefs, les recourants n'invoquent aucune disposition de la LcDP et de la LCo leur conférant un droit à obtenir un exemplaire du règlement attaqué. De fait, l'article 103 LCo garantit exclusivement la possibilité de consulter les objets soumis à référendum.

6.6.2 Quoi qu'il en soit, à la supposer illégale, la non-remise du règlement à Y _____ ne conduirait pas de soi à une répétition de la procédure. En effet, selon la jurisprudence (ATF 116 la 466 consid. 7 et les références ; cf. ég. ATF 132 I 104 consid. 3.3), une irrégularité procédurale ne débouche pas nécessairement sur l'annulation de la décision communale constatant le non-aboutissement du référendum et l'obligation de procéder à une nouvelle publication marquant le départ d'un nouveau délai référendaire. Tel ne serait le cas que si le vice affectait la campagne référendaire à un point tel que le résultat de la collecte de signatures ait raisonnablement pu en être faussé. Cette question doit être jugée sur la base de l'ensemble des circonstances, en prenant en considération notamment l'importance des voix manquantes pour atteindre le nombre de voix exigé, la gravité des irrégularités et leur signification dans le contexte global du référendum. Si la

possibilité que, sans ces irrégularités, le nombre de signatures exigé ait été atteint, apparaît si mince qu'elle ne puisse être prise en considération sérieusement, il ne saurait être question d'annuler le résultat et de faire courir un nouveau délai référendaire. Si, en revanche, il apparaît pratiquement possible que le résultat eût été différent, alors il faut l'annuler (*ibidem*).

6.6.3 En l'espèce, personne ne prétend que la municipalité de A _____ aurait été tenue de fournir d'office au comité référendaire un exemplaire du règlement qui pouvait être consulté au greffe communal. La remise d'une copie de ce texte présupposait une requête correspondante. Or, ce n'est que par lettre du 22 octobre 2018, expédiée plus de 40 jours après le début du délai référendaire de 60 jours, que Y _____ en a fait la demande. La tardivité de cette intervention dissuade de penser que la récolte des signatures ait pu être réellement mise à mal par le refus de la municipalité. Si tel était le cas, il ne fait nul doute que Y _____ ou le comité référendaire auraient sollicité ce document avant le 22 octobre 2018, comme l'a relevé à bon escient l'autorité précédente. Par ailleurs, les recourantes reprochent à la commune de A _____ de leur avoir répondu (négativement) seulement par lettre du 30 octobre 2018 expédiée en courrier B reçue le 5 novembre 2018. Si la municipalité n'a, certes, pas traité cette demande en faisant particulièrement montre d'empressement, force est également d'admettre que les recourantes, pourtant confrontées à l'échéance imminente du délai référendaire – elles ont remis leur demande de référendum le 7 novembre 2018 – et alléguant « des difficultés à obtenir des voix » (recours p. 13 et 3^e §), n'ont rien fait non plus de leur côté pour obtenir plus rapidement satisfaction, par exemple en téléphonant ou se rendant directement au greffe municipal, démarches qui étaient raisonnablement exigibles d'elles.

Ensuite, il importe de relever que deux membres du conseil général, soit B _____ et C _____ – qui étaient parties à la procédure devant le Conseil d'Etat – appartenaient au comité référendaire. Ces deux élus disposaient des documents concernant le projet de règlement et, ayant tous deux participé à la séance du 10 septembre 2018, en connaissaient la teneur définitive. Au demeurant, une consultation du règlement au greffe permettait de lever tout éventuel doute à ce sujet. Or, il est constant qu'aucun recourant n'a jugé utile d'accomplir cette démarche qui, pourtant, permettait objectivement à tout un chacun de saisir la portée et les enjeux du règlement et, sur cette base, de porter utilement le débat sur la place publique. Au demeurant, il convient de souligner qu'aux dires mêmes des recourantes (cf. leur lettre du 25 octobre 2018, dossier du CE page 169), le règlement adopté le 11 septembre 2018 est fondamentalement identique à celui qui avait été une première fois combattu par

référendum et refusé lors de la votation populaire qui s'en était suivie le 26 novembre 2017. C'est dire qu'il s'agissait d'un objet déjà largement connu de la population de A _____ et dont les médias se sont au demeurant fait l'écho (cf. page 212 du dossier du TC).

Enfin, il n'est pas contesté que seules 1653 signatures valables ont été récoltées alors qu'il en fallait 303 de plus, soit 1956.

Au vu de l'ensemble de ces circonstances, l'on ne saurait objectivement considérer que le refus de la municipalité de remettre une copie du règlement à Y _____, qui en avait fait la demande alors que la campagne référendaire allait sur sa fin, fût susceptible d'affecter celle-ci à un point tel que le résultat de la collecte de signatures ait raisonnablement pu en être faussé. Le parallèle avec le premier référendum, qui avait largement abouti dans des conditions que les recourantes ne prétendent pas différentes, renforce là encore cette conclusion. Ainsi, en toute hypothèse, il ne se justifierait pas, dans le cas particulier, de censurer le constat de non-aboutissement du second référendum. Il n'y aurait en corollaire pas lieu de répéter la procédure et d'ordonner à la commune de A _____ d'ouvrir un nouveau délai référendaire.

7.1 Dans leur réplique du 29 mai 2019 et leurs remarques complémentaires du 21 octobre 2019, les recourantes reprochent encore à la municipalité de A _____ d'être « montée au front » et de s'être livrée à de la propagande durant la campagne référendaire alors qu'elle devait, à les entendre, s'abstenir de toute intervention.

7.2 L'article 34 alinéa 2 Cst. impose aux autorités l'obligation de fournir des informations exactes et prudentes avant le vote (ATF 143 I 78 consid. 4.4). Des explications officielles sous forme de message ou sous d'autres formes sont admises. Bien que l'autorité ne soit pas tenue à la neutralité – et puisse faire une recommandation de vote – elle est tenue à l'objectivité. Selon la jurisprudence (ATF 116 précité consid. 5), la garantie constitutionnelle du droit de vote n'est pas substantiellement différente selon que le citoyen s'exprime dans une votation ou à l'occasion d'une initiative ou d'une demande de référendum. Elle englobe au même titre les activités et campagnes qui précèdent ou accompagnent l'exercice de ces trois droits, nonobstant leurs différences. Lorsqu'il vote, qu'il adhère à une initiative ou qu'il signe une demande de référendum, le citoyen accomplit des actes certes distincts. Mais dans tous ces cas, il exprime sa volonté politique en tant que citoyen. L'expression de cette volonté doit être également libre et c'est pour les mêmes motifs et selon les mêmes critères qu'il doit être assuré que le résultat de la volonté ainsi exprimée par l'ensemble des citoyens qui ont fait usage de

leur droit ne sera pas faussé. Il ressort du considérant 5 de l'ATF 116 précité qu' « on ne voit pas pourquoi le seul fait que, dans un cas, le citoyen se prononce pour trancher la question qui lui est posée, tandis que, dans les autres, il se prononce pour dire s'il entend que cette question soit posée au peuple, devrait entraîner, du point de vue de la garantie constitutionnelle de la liberté de vote, des modalités différentes à un point tel qu'une autorité communale pourrait intervenir de manière plus incisive dans la campagne précédant une votation cantonale qu'elle ne serait autorisée à le faire dans une campagne référendaire de même niveau ». Selon les auteurs Jörg Paul Müller/ Markus Schefer (*Grundrechte in der Schweiz*, 4^e éd., Berne 2008, p. 626), l'intervention des autorités au stade de la collecte des signatures en vue d'un référendum n'apparaît exceptionnellement admissible que si elle est nécessaire pour permettre à ceux qui ont le droit de signer de se forger une opinion large et non faussée. Les exigences d'objectivité, de transparence et de proportionnalité sont alors particulièrement élevées.

7.3 Les recourantes ne font état d'aucune intervention de la municipalité autre que la conférence de presse du 17 septembre 2018 et que la séance d'information à la population du 21 septembre 2018. C'est donc à tort qu'elles lui reprochent d'avoir fait du « forcing ». Ces deux interventions ont eu lieu dans la foulée de l'adoption du règlement par le conseil général et du lancement du référendum. De ce fait, elles n'ont pas pu prendre de court le comité référendaire. Ensuite, dans la mesure où un premier règlement avait été combattu par référendum avant d'être refusé en votation populaire, et devant la nécessité de doter la commune d'un règlement conforme au droit fédéral, il pouvait paraître parfaitement légitime aux yeux de la municipalité d'informer la population de l'évolution de ce dossier et du système retenu dans le second règlement. Son intervention s'avère, dans les circonstances particulières d'espèce, exceptionnellement admissible.

Cela étant, l'examen matériel du communiqué de presse et du document « Powerpoint » présenté lors de la séance d'information publique ne révèle aucune violation des exigences d'objectivité, de transparence et de proportionnalité. Cette autorité s'est limitée à rappeler le contexte lié à l'adoption du règlement sur la gestion des déchets et les raisons de son choix d'opter, à l'instar des autres communes du Valais romand, pour le système d'un sac taxé à 1 fr. 90. Elle a également fourni des indications chiffrées sur les conséquences financières du nouveau système. A l'appui de leurs griefs, les recourantes reprochent concrètement à la municipalité d'avoir mentionné que, « plus on trie, moins on paie ». Elles se bornent cependant à faire valoir qu'elles « ne sont pas de cet avis » (cf. p. 2 des remarques complémentaires du 21 octobre 2019), sans entreprendre de démontrer que le constat de l'exécutif local, agrémenté d'un tableau chiffré, serait

mensonger et susceptible d'entraver la récolte des signatures en vue du référendum. Les recourantes se plaignent aussi du fait que le conseil municipal aurait « laiss[é] entendre que le seul moyen de se conformer à la loi est d'accepter le règlement [...] ». Tel n'est cependant pas le cas. L'exécutif local a affirmé que « le système actuel à A _____ n'est pas légal et doit être remplacé par une taxe ayant un effet incitatif sur le tri des déchets » en indiquant que « la taxe au sac est le système qui correspond le mieux à cette solution ». Cela ne revient objectivement pas à prétendre que le règlement adopté par le conseil général constitue l'unique possibilité de se conformer au droit fédéral. Les recourantes critiquent enfin le passage suivant du communiqué de presse :

Le Conseil municipal a refusé d'entrer en matière sur la possibilité d'introduire un sac taxé moins cher et propre à la commune de A _____ : « Après étude, cette proposition émanant de certains membres du groupe de travail a été écartée. Non seulement, cela engendrerait un tourisme des déchets mais il n'y aurait aucun gain pour le citoyen. Au contraire, A _____ devrait assumer seule la mise en œuvre et la gestion de son propre système. De plus, le service devant être autofinancé, la baisse du prix du sac serait compensée par une hausse de la taxe de base », relève le Conseil municipal.

Contrairement à ce que soutiennent les recourantes, qui évoquent « un argument politique censé contrer les arguments du comité référendaire », la municipalité a simplement synthétisé ici les raisons, factuelles, de son choix d'utiliser les sacs taxés au prix de 1 fr. 90 par sac de 35 litres. Une telle information n'excède pas les limites constitutionnelles posées à l'intervention d'une autorité.

7.4 Sur le vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'admettre que le résultat de la collecte de signatures aurait été faussé par une intervention illicite de la municipalité de A _____.

8.1 En définitive, le recours doit être déclaré irrecevable en tant que dirigé contre le classement de la plainte. Il doit être pour le reste rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et art. 60 al. 1 LPJA).

8.2 Vu l'issue du litige, les frais, qu'il convient d'arrêter, eu égard notamment au principe de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., doivent être mis à la charge des recourantes, solidairement entre elles (art. 88 al. 5 et 89 al. 1 LPJA, art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8). Ces dernières n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est déclaré irrecevable en tant qu'il conteste le classement de la plainte. Il est pour le reste rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis solidairement à la charge de W _____, X _____, Y _____ et de Z _____. Les dépens leur sont refusés.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, avocat à A _____, pour les recourantes, à la commune de A _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 6 novembre 2019