

Département des finances

Délégué aux affaires communales

GUIDE PRATIQUE RELATIF AUX ASSEMBLEES COMMUNALES





Ce guide s'inspire de la version pour la préparation et la tenue d'Assemblées communales éditée en 2006 pour le canton de Berne par

Daniel Arn, avocat, Berne

Mirjam Strecker, avocate, Berne

que nous remercions.

Abréviations

ATF	Arrêt du Tribunal fédéral ;
Cpa	Code de procédure administrative du 30 novembre 1978 (RSJU 175.1) ;
Cst. JU	Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJU 101) ;
LCAT	Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 25 juin 1987 (LCAT, RSJU 701.1) ;
LCom	Loi sur les communes du 9 novembre 1978 (RSJU 190.11) ;
DCom	Décret sur les communes du 6 décembre 1978 (RSJU 190.111) ;
LDP	Loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978 (RSJU 161.1) ;
OLDP	Ordonnance d'exécution de la loi sur les droits politiques du 9 février 1999 (RSJU 161.11) ;
RS	Recueil systématique du droit fédéral ;
RSJU	Recueil systématique des lois jurassiennes.

Dénomination

Pour une question de lisibilité, il est renoncé au langage épïcène : les termes désignant des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Chronologie d'une Assemblée communale.....	5
2.1 Moment de la tenue d'une Assemblée communale.....	5
2.2 Objet.....	5
2.3 Convocation.....	5
2.4 Mise à disposition des documents.....	5
3. Liste de contrôle.....	6
3.1 Avant l'Assemblée.....	6
3.2 Au début de l'Assemblée.....	7
3.3 Pour chaque objet.....	8
3.4 Après l'Assemblée.....	9
4. Procédure de préparation.....	10
4.1 Le régime des compétences.....	10
4.2 La convocation de l'Assemblée.....	12
4.3 Le lieu, le moment et la durée de l'Assemblée.....	15
4.4 Le droit de participation.....	17
4.5 L'obligation de se retirer.....	19
4.6 Une information correcte et complète.....	20
4.7 Le procès-verbal.....	22
5. Procédure décisionnelle.....	24
5.1 La question de l'entrée en matière.....	24
5.2 Les débats.....	24
5.3 Le droit de proposition.....	25
5.4 La proposition soumise à la votation.....	27
5.5 La procédure de vote.....	29
6. Destin juridique des décisions de l'Assemblée.....	36
6.1 Le recours contre des décisions de l'Assemblée.....	36
6.2 L'exécution des décisions de l'Assemblée.....	38
7. Références.....	40

1. INTRODUCTION

La personne présidant une Assemblée a pour fonction et pour but de mener la procédure de telle sorte qu'au terme du traitement d'une affaire, ce soit la réelle volonté et fidèle de la majorité du corps électoral qui prévale. Pour parvenir à cet objectif, il s'agit de suivre une voie aussi simple et rapide que possible mais qui ne porte atteinte en aucune façon à l'un ou à l'autre droit de participation du corps électoral. Il n'est pas rare cependant que des incertitudes liées à la procédure à suivre soient telles que l'objet à traiter – le débat politique – soit relégué au second plan et que toutes les forces en présence se «dilapident» en se concentrant sur les aspects formels. Les participants à une Assemblée perçoivent en règle générale assez bien si la voie empruntée est la bonne, mais le problème réside dans le fait que les vices de procédure dus au Président de l'Assemblée ne peuvent pratiquement pas être corrigés par les ayants droit au vote parce que l'application précise des dispositions procédurales s'avère délicate et exige que l'on connaisse de manière exacte la situation juridique.

Les pages qui suivent doivent contribuer à la résolution de problèmes de procédure, même si elles ne se veulent que des pistes de réflexion. Il n'est pas possible de résoudre uniquement à l'aide des prescriptions légales la majorité des questions procédurales qui se posent. Il s'avère bien souvent indispensable de recourir aux principes développés par le Tribunal fédéral en matière de droit de vote et au bon sens. Les commentaires ne se veulent pas exhaustifs et ne prétendent pas avoir un caractère scientifique. Ils visent exclusivement à répondre à des besoins d'ordre pratique.

Remarque

Pour toutes les questions de procédure qui pourraient se poser, **il convient avant toute chose de consulter le règlement d'organisation et d'administration de la commune.** Les dispositions divergentes figurant dans le règlement communal priment sur les réglementations exposées de manière générale dans le présent guide.



2. CHRONOLOGIE D'UNE ASSEMBLEE COMMUNALE

2.1 Moment de la tenue d'une Assemblée communale

Les Assemblées communales ont lieu:

- a) aux dates fixées dans le règlement d'organisation et d'administration;
- b) aussi souvent que les affaires l'exigent;
- c) à la demande écrite d'un dixième du corps électoral, ou d'une proposition inférieure fixée dans le règlement d'organisation et d'administration.

2.2 Objet

La publication doit mentionner les objets à traiter (art. 78, al. 2, LCom). Les ayants droit au vote ne peuvent prendre de décision définitive **que** sur les objets mentionnés dans la convocation de l'Assemblée (art. 80, al. 1, LCom). Le Conseil communal est responsable de l'ordre du jour jusqu'au jour de l'Assemblée.

2.3 Convocation

L'Assemblée communale est convoquée par le Conseil communal au moins sept jours à l'avance par la voie du Journal officiel et selon l'usage local.

Les Assemblées seront fixées de telle façon qu'un nombre aussi élevé que possible d'ayants droit au vote puissent y participer sans inconvénient majeur.

Les ayants droit au vote ne peuvent prendre de décision définitive que sur les objets mentionnés dans la convocation.

2.4 Mise à disposition des documents

Feront l'objet d'un dépôt public, les règlements à adopter ou adoptés par les ayants droit au vote lors d'une Assemblée communale, d'une Assemblée d'un Syndicat de communes ou d'un scrutin, durant **vingt jours avant et vingt jours après** le scrutin ou la réunion de l'Assemblée appelée à en délibérer et à se prononcer à leur sujet (art. 4, al. 1, let. a, DCom).

3. LISTE DE CONTRÔLE

3.1 Avant l'Assemblée :



1. Etablissement de l'ordre du jour par le Conseil communal.
2. Publication de la convocation dans le Journal officiel.
3. Dépôt public des règlements durant 20 jours avant l'Assemblée et 20 jours après l'Assemblée.
4. Envoi éventuel d'un tout-ménage et selon l'usage local.
5. Préparation, dans la salle accueillant l'Assemblée, si nécessaire:
 - une sonorisation,
 - un rétroprojecteur / beamer,
 - bulletins vierges, des stylos et une urne en cas de scrutin à bulletin secret,
 - autres accessoires utiles à la tenue de l'Assemblée.
6. Prévoir une discussion préalable avec le secrétaire communal et au besoin avec le Conseil communal.

3.2 Au début de l'Assemblée :



1. Informer sur la validité de l'Assemblée.
2. Déclarer l'Assemblée communale ouverte, salutations
 - a. le corps électoral,
 - b. les rapporteurs extérieurs,
 - c. les visiteurs et médias, le cas échéant
3. Porter à la connaissance de l'Assemblée les conditions donnant droit au vote.
4. Désigner les personnes présentes qui n'ont pas le droit de vote et demander si le droit de vote des autres personnes est contesté.
5. Contrôler si toutes les personnes qui n'ont pas droit au vote sont assises à un endroit bien séparé des ayants droit au vote.
6. Procéder à la nomination des scrutateurs et à la détermination du nombre d'ayants droit au vote présents.
7. Lecture de l'ordre du jour et validation de celui-ci.

3.3 Pour chaque objet :



1. Informer, dans le cas de règlements, *quand* et *où* ceux-ci ont fait l'objet d'un dépôt public, comment celui-ci a été publié et s'il y a eu opposition le cas échéant.
2. Donner la parole au rapporteur du Conseil communal pour l'entrée en matière. Ouvrir la discussion générale.
3. Valider, respectivement faire voter l'entrée en matière si elle est combattue.
4. Ouvrir la discussion de détail.
5. Voter au sujet de motions d'ordre avant de procéder au débat sur le fond.
6. Vérifier que toutes les propositions soient inscrites au procès-verbal.
7. Demander, en cas de doute, si une contribution à la discussion doit être comprise comme une proposition.
8. Mettre un terme aux débats.
9. Au besoin, suspendre brièvement l'Assemblée afin de préparer la procédure de vote si le nombre de propositions est élevé.
10. Indiquer à l'Assemblée le mode de votation.
11. Mettre au net le projet (n'oublier aucune proposition!).
12. Donner la parole au rapporteur de l'organe préconsultatif en dernier lieu avant chaque votation.
13. Procéder au vote final.

3.4 Après l'Assemblée :



1. Etablissement du PV
 - a. Le procès-verbal est rédigé par le secrétaire de l'Assemblée.
Y seront mentionnés:
 - I. Le lieu
 - II. La date de l'Assemblée
 - III. Le nom du Président et du secrétaire
 - IV. Le nombre de citoyens présents
 - V. Toutes les propositions formulées et les décisions prises
 - VI. Un résumé des discussions
 - b. Autres dispositions:
 - I. Le PV sera rédigé dans un délai de quinze jours
 - II. Sera diffusé (site Internet) à l'intention des citoyens qui désirent le consulter
 - III. Les demandes de compléments ou de rectifications pourront être adressées, par écrit, au secrétariat communal au plus tard lors de l'approbation de celui-ci
 - IV. L'Assemblée communale se prononcera sur les corrections demandées, sinon le PV sera approuvé sans lecture
2. Signature du PV

Après approbation, le procès-verbal sera signé par le Président et le secrétaire.
3. Consultation du PV

Toute personne ayant droit de vote peut prendre connaissance des procès-verbaux des Assemblées communales au secrétariat communal ou selon l'usage local.

4. PROCÉDURE DE PRÉPARATION

4.1 Le régime des compétences

Avant qu'une affaire ou un objet puisse être traité de manière exhaustive, il convient de déterminer l'instance compétente en matière décisionnelle.

L'article 74 LCom énumère les affaires ou les objets qui sont impérativement du ressort des ayants droit au vote et ne peuvent être transmises à aucun autre organe, à savoir :

- **l'élection** du Président de l'Assemblée communale, du Président et des autres membres du Conseil communal et, si le règlement a institué un Conseil général, des membres de cette autorité (let. *a*) ;
- **l'adoption et la modification** du règlement d'organisation et d'administration, des autres règlements, à moins qu'il n'en attribue expressément l'adoption et la modification au Conseil général ou au Conseil communal (let. *b*) ;
- l'avis prévu à l'article 112, alinéa 1, de la Constitution cantonale, à donner concernant la réunion de la commune à une autre et la modification de sa circonscription (let. *c*) ;
- l'affiliation de la commune à un syndicat de communes et la modification des dispositions réglementaires du syndicat de communes concernant son but et les compétences financières des communes membres (let. *d*) ;
- l'adoption du budget et la fixation des taux des impôts communaux ordinaires (let. *e*) ;
- la conclusion d'emprunts, à l'exception de ceux destinés uniquement à l'amortissement ou au renouvellement de dettes d'emprunts existantes et de ceux repris par la commune lors de l'acquisition de bien-fonds (let. *f*) ;
- les cautionnements et la fourniture d'autres sûretés à charge de la commune, à l'exception des garanties fournies par les autorités des œuvres sociales (let. *g*) ;
- l'approbation des comptes communaux (let. *h*) ;
- l'admission ou la promesse d'admission au droit de cité communal (let. *i*) ;
- la création de postes permanents à plein emploi (let. *j*) ;

Au-delà de ces dispositions, les communes fixent généralement elles-mêmes le régime des compétences dans leurs règlements d'organisation et d'administration. Le régime des compétences en matière financière joue à cet égard un rôle pratique considérable puisqu'il précise l'organe qui doit se prononcer sur une dépense, ou sur les tâches assimilées aux dépenses. Les problèmes qui peuvent se poser à ce sujet étant extrêmement variés, ils ne peuvent être évoqués dans le cadre du présent guide. Relevons que le régime des compétences concernant les communes jurassiennes est relativement strict: en règle générale, seul un organe (déterminé) est habilité à prendre des décisions.

L'article 117, alinéa 3, Cst. JU prévoit que les compétences du corps électoral, l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée communale, les scrutins et le droit d'initiative sont réglés par la loi, qui peut renvoyer au règlement communal.

Les articles 100 à 104 LDP règlent la problématique des initiatives dans les communes. Il en est également fait mention dans les règlements d'organisation et d'administration des communes. Dans les cas où des communes déposent une initiative, la décision dans chaque commune est prise, sauf disposition contraire du règlement communal, par l'Assemblée communale ou par le Conseil général. Le principe étant qu'un dixième des électeurs de la commune peuvent demander l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement communal.

Seules les **initiatives** concernant des affaires ressortissant au corps électoral et au Parlement peuvent être déposées, à moins que la commune ne soumette expressément d'autres objets au droit d'initiative. Une initiative qui aboutit (et qui est matériellement valable) entraîne une votation populaire, à moins que l'organe compétent en dernier lieu en la matière (législatif communal) n'approuve l'initiative. Si l'initiative concerne une affaire relevant de la compétence de l'organe exécutif, elle est déclarée non valable à moins que le règlement d'organisation et d'administration ne prévoie expressément la possibilité d'une telle initiative.

S'il existe des incertitudes quant au régime des compétences, il revient au Conseil communal de se prononcer. Lorsqu'une question de droit doit être éclaircie, la décision du Conseil communal à cet égard doit être motivée de manière précise (et doit être objectivement valable) en raison des possibilités de recours.

Si des questions de droit apparaissent durant l'Assemblée communale, c'est à la Présidence de l'Assemblée qu'il incombe de trancher. Il serait inopportun de soumettre des questions juridiques à l'Assemblée communale qui décide en règle générale selon des critères purement politiques, à caractère parfois subjectif et émotionnel, et qui ne peut plus motiver a posteriori les décisions qu'elle a rendues.

Il n'en va pas de même en présence de lacunes. Si une question de procédure n'est pas réglée, c'est l'Assemblée communale, dans le cadre du droit supérieur (en particulier des principes de droit constitutionnel en matière de vote), qui décide, à la majorité des voix de la suite de la procédure.

Remarque préalable:

Les solutions-type proposées dans chaque exemple ci-après se fondent exclusivement sur le droit supérieur ou partent de suppositions. Les dispositions du droit édicté par la commune sont toujours réservées. Par conséquent, il est indispensable de consulter pour chaque question les bases légales de la commune. Précisons en outre que ce sont toujours les tribunaux qui tranchent en dernier recours.

a) Exemple d'application du régime des compétences

Une initiative demande que l'Assemblée communale puisse prendre une décision au sujet de la signalisation de la route communale XY (interdiction de circuler avec accès aux riverains autorisé). Comment procédez-vous?

Réponse:

Si la commune ne dispose pas de règlement relatif à l'initiative demandée, la signalisation des routes communales relève du Conseil communal, sous réserve là encore de l'existence d'une réglementation communale dérogatoire. Par conséquent, l'initiative n'est pas valable car elle ne demande pas l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement communale (art. 102 LDP). Avant que le Conseil communal ne décide de la non-validité de l'initiative, il doit octroyer à ses auteurs le droit d'être entendu.



4.2 La convocation de l'Assemblée

L'Assemblée communale est convoquée par le Conseil communal

- aux dates fixées dans le règlement communal,
- en outre aussi souvent que les affaires l'exigent,
- à la demande d'un dixième du corps électoral ou d'une proportion inférieure fixée dans le règlement d'organisation et d'administration,
- les Assemblées sont fixées de telle façon qu'un nombre aussi élevé que possible d'ayants droit au vote puissent y participer sans inconvénient majeur (art. 77 LCom).

La convocation ordinaire à l'Assemblée communale ou à la votation communale doit se faire, sept jours d'avance au moins, par publication dans le Journal officiel, et de la manière usuelle que fixe le règlement communal (art. 78, al. 1, LCom).

Dans les cas urgents, la convocation à l'Assemblée communale peut se faire par communication au domicile ou par communication écrite. La convocation doit parvenir à l'ayant droit au vote vingt-quatre heures au moins avant l'Assemblée. Dans les communes comptant plus de mille ayants droit au vote, la convocation d'urgence à l'Assemblée peut également se faire par une publication paraissant vingt-quatre heures au moins d'avance dans un tout ménage. La convocation d'urgence n'est pas admise pour les scrutins (art. 79 LCom).

Dans la pratique, il est occasionnellement question d'Assemblées communales ordinaires ou extraordinaires. Les Assemblées ordinaires sont celles qui se tiennent régulièrement au printemps («Assemblée des comptes») et en décembre («Assemblée du budget»). Si d'autres Assemblées sont convoquées, elles sont en principe désignées sous le terme d'Assemblées extraordinaires.

La publication doit mentionner les objets à traiter (art. 78, al. 2, LCom). Les ayants droit au vote ne peuvent prendre de décision définitive **que** sur les objets mentionnés dans la convocation de l'Assemblée (art. 80, al. 1, LCom).

b) Exemple d'inscription à l'ordre du jour

Le Conseil communal décide de soumettre à l'Assemblée communale un crédit d'étude d'un montant de 150'000 francs en vue de la construction d'une nouvelle maison communale disposant d'un centre de renfort de sapeurs-pompiers. L'emplacement prévu est celui de Sous-le-Mont. Formulez le point à inscrire à l'ordre du jour.



Réponse:

Discuter et voter un crédit d'étude de 150'000 francs pour la construction d'une nouvelle maison communale avec centre de renfort de sapeurs-pompiers sise sur la parcelle no XXX au lieu-dit «Sous-le-Mont». Donner compétence au Conseil communal pour se procurer les fonds.

Une Assemblée peut délibérer sur des propositions qui ne concernent pas un objet mentionné dans la convocation; elle peut les **prendre en considération** ou **les rejeter**. Les propositions prises en considération doivent être soumises par le Conseil communal, pour décision, à une Assemblée ultérieure (art. 80, al. 2, LCom).

c) Exemple de prise en considération de propositions

Au point «Divers» de l'ordre du jour, il est déposé une proposition demandant que la commune démissionne avec effet immédiat de l'association régionale d'aménagement XY. Que faites-vous de cette proposition?



Réponse:

En principe, il est possible d'émettre, lorsqu'est traité le point «Divers» de l'ordre du jour, des propositions qui concernent un objet qui, lui, n'est pas mentionné dans la convocation (art. 80, al. 2 LCom). Une telle proposition peut émaner des ayants droit au vote mais aussi du Conseil communal.

Dans ce contexte, on ne demande pas si l'Assemblée veut accepter l'objet X ou Y. La question à poser doit être plutôt: «Voulez-vous prendre en considération l'objet X ou Y dans l'idée que le Conseil communal l'inscrive à l'ordre du jour d'une prochaine Assemblée et qu'une décision s'ensuive?». Lors de telles propositions, il s'agit toujours de vérifier la compétence des ayants droit au vote.

De même que peu d'initiatives relevant du domaine de compétences du Conseil communal et de l'administration sont recevables (sous réserve d'une réglementation communale divergente), peu de propositions concernant des affaires relevant de la sphère de compétences du Conseil communal (ou d'autres organes exécutifs) peuvent être formulées. Dans le présent exemple, il faut partir du principe que tant l'adhésion à une association que la démission de celle-ci concerne le Conseil communal, pour autant que les cotisations (périodiques) ne suffisent pas à justifier la compétence des ayants droit au vote. Si le Conseil communal est compétent pour décider de la démission, il n'est pas possible de voter sur la proposition faite à ce sujet.

La question de la précision avec laquelle un objet doit être inscrit à **l'ordre du jour** se pose régulièrement. Pour pouvoir y répondre, il faut se placer dans la situation de la personne

appelée à voter et qui doit prendre sa décision sur la base de la convocation à l'Assemblée. Chaque objet doit donc être décrit avec un degré de précision qui permette d'exclure toute confusion. Si, par exemple dans une commune de grande taille, il existe plusieurs nouveaux bâtiments abritant une école enfantine, il convient d'indiquer très clairement (emplacement) celui qui doit faire l'objet d'une décision.

Cas pratique: pour la prochaine Assemblée communale, l'affaire suivante figure à l'ordre du jour: «Achat de cinq actions BKW pour un montant global de ... francs.». Les propositions d'amendement, concernant par exemple le nombre de titres (4 ou 6) à acquérir, portent sur la question «comment?». Du point de vue de l'inscription ordinaire à l'ordre du jour, de telles propositions ne posent pas de problème et peuvent par conséquent être soumises à la votation.

Il n'en va pas de même pour une proposition qui demande par exemple que l'on achète également des actions X en plus des actions BKW. Dans ce cas, c'est la question du «quoi?» qui est abordée (l'objet en soi) et qui doit expressément figurer à l'ordre du jour. Par conséquent, l'Assemblée ne peut pas statuer définitivement au sujet d'une proposition de ce type.

Le Conseil communal peut décider de retirer de l'ordre du jour des affaires qui y figurent pour autant que des raisons objectives le justifient.

d) Exemple de retrait d'un point de l'ordre du jour

La veille de l'Assemblée communale, le Conseil communal constate que l'esquisse du projet qui sous-tend le point inscrit (cf. cas n°2 ci-dessus) se fonde sur des conditions erronées. Le Conseil communal peut-il décider de lui-même du retrait du point inscrit à l'ordre du jour?

Réponse:

C'est le Conseil communal qui a la maîtrise de l'ordre du jour. Jusqu'à la date de l'Assemblée communale, il peut supprimer des points, sans que l'Assemblée ne doive approuver une telle décision. Il peut donc faire savoir au début d'une Assemblée qu'un point particulier ne figure plus à l'ordre du jour. Ce faisant, il doit disposer d'arguments objectivement valables s'il ne veut pas s'exposer au reproche de l'arbitraire.

Il s'agit de relever que les communes peuvent et doivent, lorsqu'une disposition particulière les y oblige, soumettre **pour examen préalable** les projets de règlement à l'autorité compétente (art. 3, al. 1, DCom). Dans le cas du règlement d'organisation et d'administration des communes ainsi que des règlements des Syndicats de communes, l'approbation compétente au Gouvernement (art. 44, al. 1, LCom et art. 13, al. 1, DCom). Le délégué aux affaires communales est compétent pour approuver les autres règlements, à moins que des lois spéciales n'en disposent autrement (art. 44, al. 2, LCom et art. 13, al. 2, DCom).

Les règlements à adopter ou adoptés par les ayants droit au vote lors d'une Assemblée communale, d'une Assemblée d'un Syndicat de commune ou d'un scrutin, feront l'objet d'un dépôt public, durant vingt jours avant et vingt jours après le scrutin ou la réunion de l'Assemblée appelée à en délibérer et à se prononcer à leur sujet (art. 4, al. 1, let a, DCom).



Les règlements arrêtés par le Conseil général de la commune, le Conseil communal ou une autorité d'un Syndicat de communes, durant vingt jours après la publication de leur adoption (art. 4, al. 1, let b, DCom). Dans les cas d'urgence, le Conseil communal peut réduire à dix jours le dépôt précédant la décision (art. 4, al. 2, DCom).

Il est bien entendu que tout dépôt public doit être préalablement annoncé par une publication dans le Journal officiel (art. 6, al. 1, 2 et 3, DCom).

A cet égard, il s'agit de savoir que le droit des constructions et de l'aménagement du territoire dispose de prescriptions en la matière aux articles 70 et ss LCAT. Le règlement sur les constructions relève de la compétence des communes.

Bien entendu, le respect de principes fondamentaux relevant de l'Etat de droit – comme le principe de publicité garanti par la Constitution cantonale (art. 124 Cst. JU) – doit être garanti.

e) Exemple de dépôt public

Lors de la prochaine Assemblée, le crédit d'engagement «Nouvelle maison communale avec centre de renfort de sapeurs-pompiers» (2,8 millions de francs) doit être adopté. A quel endroit et combien de temps le dépôt public des documents doit-il être effectué? Comment l'avis concernant le dépôt public doit-il être publié?

Réponse:

Le droit cantonal ne prévoit aucune prescription à ce sujet. Seuls les règlements doivent faire l'objet d'un dépôt public (art. 4 à 6 DCom).



Il appartient exclusivement à la commune de décider comment elle va informer sur les affaires à traiter. Les affaires concernant l'Assemblée communale doivent être publiées au moins 7 jours avant l'Assemblée avec la convocation à celle-ci (art. 78 LCom).

La politique en matière d'information des autorités communales doit se fonder sur le «principe» de la transparence. L'Assemblée est publique. Les retransmissions, prises de son et de vue, sont autorisées après information du Président. Les personnes qui, d'après le registre des votants ne possèdent pas le droit de vote sont invitées à prendre place comme auditeurs à un endroit séparé des ayants droit au vote.

4.3 Le lieu, le moment et la durée de l'Assemblée

Le lieu de l'Assemblée doit être choisi de manière à permettre à tous les participants d'exercer leurs droits sans entrave et sans restrictions. Il s'agit ainsi de mettre des sièges à la disposition des personnes âgées ou infirmes et de faire en sorte que les conditions d'acoustique soient suffisamment bonnes pour que toutes les personnes présentes puissent entendre et être entendues. Aucune exigence particulière ne peut être posée au sujet du niveau sonore des interventions des participants. En principe, lors d'Assemblées réunissant de nombreux participants dans des salles de grande taille, l'installation de sonorisation va s'imposer.

Un contact visuel entre tous les participants et la personne qui préside l'Assemblée ne paraît pas indispensable, ce qui signifie que l'Assemblée communale peut se dérouler

simultanément dans plusieurs salles. Si tel est le cas, il convient alors de s'assurer que l'ensemble des participants ont accès, dans des conditions qualitatives semblables, à toutes les informations et contributions au débat. Si une commune ne dispose d'aucun lieu ou d'aucune salle convenant aux besoins, il est imaginable de déplacer l'Assemblée dans la commune voisine, pour autant que les distances à parcourir paraissent raisonnables.

En principe, le règlement d'organisation et d'administration détermine si une affaire relevant de la compétence du corps électoral doit être soumise au vote aux urnes ou à l'Assemblée communale (art. 73, al. 2, LCom).

L'attribution au cas par cas par le Conseil communal est interdite. Pour les communes dans lesquelles l'organisation d'Assemblées communales se révèle difficile, le Gouvernement peut, de cas en cas, et/ou sur demandes des autorités communales, prescrire le scrutin et, au besoin, l'ouverture de plusieurs bureaux de vote (art. 73, al. 3, LCom).

f) Exemple de vote aux urnes

Après un débat passionné d'une durée de trois heures (avec 5 motifs divergents), l'Assemblée communale a rejeté le crédit d'engagement «Nouvelle maison communale». Le Conseil communal ne souhaite pas renouveler cette expérience et propose au Gouvernement de prescrire un vote aux urnes. Une telle proposition peut-elle être admise?

Réponse:

En principe, le corps électoral décide, lors de l'édiction du règlement d'organisation et d'administration s'il veut se prononcer sur les affaires par un scrutin aux urnes ou en votant au sein de l'Assemblée communale. L'article 73, alinéa 3, LCom prévoit que pour les communes dans lesquelles l'organisation d'Assemblées communales se révèle difficile, le Gouvernement peut, d'une manière générale ou de cas en cas, prescrire le scrutin et, au besoin, l'ouverture de plusieurs locaux de vote.

La séance difficile décrite ci-dessus ne suffit pas à autoriser, à titre exceptionnel, un vote aux urnes. Par exemple, la crainte qu'un projet soit contesté ou entraîne une polémique au sein de l'Assemblée communale ne constitue pas à elle seule un argument suffisant à cet égard, tandis que des conditions manifestement précaires liées au nombre de places disponibles peuvent être retenues comme juste motif.

Si le Conseil communal peut démontrer de manière crédible qu'il n'existe aucun lieu adapté ou suffisamment grand pour accueillir la prochaine Assemblée, la demande pourrait aboutir et une votation aux urnes serait alors ordonnée. Dans ce contexte, l'argument selon lequel il conviendrait de prescrire une votation aux urnes à la place d'une Assemblée communale afin d'obtenir des suffrages plus nombreux ou d'éviter des débats houleux lors d'une Assemblée n'est pas recevable. Dans de tels cas, les communes doivent modifier leur règlement et prévoir désormais un scrutin aux urnes pour les affaires attribuées (jusqu'à) à l'Assemblée communale.

Dans le cas particulier de la Patinoire d'Ajoie, il convient de prendre en considération l'importance des montants à engager et le fait que l'objet est d'envergure régionale. Ainsi un scrutin dans l'ensemble des communes, à la même date, semble opportun.



Du point de vue temporel, les Assemblées doivent être fixées de telle façon qu'un nombre aussi élevé que possible d'ayants droit au vote puissent y participer sans **subir d'inconvénient majeur** (art. 77, al. 2, LCom).

Une Assemblée communale qui, d'un point de vue formel, est organisée correctement, peut siéger aussi longtemps que la majorité de ses participants est disposée à «persévérer». Il est possible de proposer à tout moment d'interrompre l'Assemblée au moyen d'une motion d'ordre, qui fait l'objet d'un vote. D'un point de vue juridique, rien ne s'oppose à ce qu'une Assemblée se poursuive au-delà de minuit, mais il existe des limites dues au principe qui veut que les Assemblées soient fixées de façon telle qu'un nombre aussi élevé que possible d'ayants droit au vote puissent y participer sans subir d'inconvénient majeur.

g) Exemple d'Assemblée tenue au-delà de minuit

L'Assemblée siège déjà depuis quatre heures et tous les points à l'ordre du jour n'ont pas encore été traités. A minuit, un citoyen se lève et indique que l'Assemblée a été convoquée pour le 9 septembre 20XX et que passé minuit, la date est celle du 10 septembre. Selon lui, l'Assemblée doit être interrompue sans délai. Quelle valeur faut-il donner à une telle intervention?



Réponse:

Si le droit édicté par la commune ne contient aucune disposition à ce sujet, il est possible, d'un point de vue juridique, de poursuivre les débats au-delà de la date fixée. Chaque ayant droit au vote peut, à tout moment, déposer une proposition d'interruption de l'Assemblée, qui doit être adoptée à la majorité simple. La date mentionnée dans la convocation doit simplement montrer aux ayants droit au vote à quel moment ils doivent se rendre à l'Assemblée.

La date de convocation ne signifie nullement que l'on ne peut plus débattre et se prononcer sur des objets au-delà de minuit. Cependant, si l'Assemblée a voté à la majorité la poursuite de la séance, il ne faut pas la prolonger au-delà de ce que l'on peut raisonnablement exiger des ayants droit au vote. Il n'est pas possible de déterminer de façon abstraite les limites à poser. Ce qui apparaît certain, toutefois, c'est que l'on ne saurait poursuivre l'Assemblée jusqu'à six heures du matin.

4.4 Le droit de participation

Tout membre du corps électoral de la commune jouit du droit protégé juridiquement de participer à l'Assemblée et d'y exercer ses droits. Le droit de vote en matière communale appartient aux Suisses âgés de dix-huit ans qui ont leur domicile dans la commune depuis 30 jours et aux étrangers âgés de dix-huit ans et domiciliés en Suisse depuis dix ans, dans le canton depuis un an et dans la commune depuis 30 jours. (art. 3, ch. 3, OLDP). Le droit de vote implique une inscription dans le registre des électeurs qui doit être tenu selon les dispositions du règlement d'organisation et d'administration. En règle générale, pour vérifier si les personnes présentes à l'Assemblée ont le droit de vote, le Président de l'Assemblée demande si le droit de vote d'une personne présente est contesté. En cas de litige, la question doit être tranchée au moyen du registre des électeurs. Dans les communes de petite taille ou presque

tout le monde se connaît personnellement et où, en principe, le secrétaire communal sait qui sont les nouveaux arrivants, il est rare que la question du droit de vote pose un problème.

Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 de la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (RSJU 170.41), toutes les personnes ont en principe le droit de suivre l'Assemblée. L'article 15, lettre a, de la convention précise que la protection des données ne s'applique pas aux délibérations des autorités législatives communales ainsi qu'à celles de leurs commissions.

h) Exemple de participation à l'Assemblée d'une personne n'ayant pas le droit de vote

Le lendemain de l'Assemblée communale, un ayant droit au vote se rend au secrétariat communal et indique qu'une personne n'ayant pas le droit de vote a participé à l'Assemblée et aux votes. Existe-t-il un risque que les décisions de cette Assemblée ne soient désormais plus valables?



Réponse:

La participation aux débats et à la procédure de vote d'une personne n'ayant pas le droit de vote est interdite ou, en termes juridiques, est illicite. Les actes illicites survenant dans le cadre de l'Assemblée communale n'entraînent toutefois pas automatiquement l'annulation de la décision de l'Assemblée. En cas de recours, celle-ci ne peut être annulée que si l'acte illicite a pu avoir une influence sur le résultat. Par conséquent, si le résultat d'un vote avait été de 50 voix contre 50, le président de l'Assemblée ayant tranché, la décision aurait été annulée en raison de la participation d'une personne n'ayant pas le droit de vote. Si, en revanche, le résultat du vote est très net et que la personne n'ayant pas le droit de vote n'a pas influencé de manière décisive les débats, le résultat (la décision) est valable et n'est en principe pas annulé par la justice.

Les **représentants des médias** (presse écrite, radio, TV) disposent d'un statut particulier puisqu'ils ont également le droit de participer à l'Assemblée puis de relater celle-ci. L'argument selon lequel la présence de représentants des médias pourrait entraver le bon déroulement de la procédure ou la liberté d'expression ne constitue pas un motif d'exclusion. Même un ancien article peu favorable à la commune ne permet pas de justifier que l'on refuse à un journaliste le droit d'être présent à l'Assemblée et de rédiger un compte rendu à son sujet.

Si des représentants des médias veulent **enregistrer et filmer** les débats, ils doivent préalablement demander l'autorisation de l'Assemblée. Si celle-ci y consent, toute personne participant à la discussion peut exiger, avant d'intervenir, que dans son cas, la prise de vue et de sons soit interrompue.

i) Exemple de présence des médias

Le journaliste X a fait à plusieurs reprises un rapport très négatif sur l'Assemblée communale de la commune Z. L'ayant droit au vote Y propose au début de la séance que le journaliste X en soit exclu. Comment traitez-vous une telle proposition? Que fait l'Assemblée si le journaliste X saisit son appareil photo?



Réponse:

Les Assemblées communales sont publiques. Chacun peut y assister et personne n'a le droit d'être expulsé du local (sauf pour des raisons relevant de la sécurité). Par conséquent, il n'est pas possible de refuser la présence de ce journaliste et la proposition le concernant ne peut pas faire l'objet d'un vote. Il y a lieu, le cas échéant, de signaler à l'auteur de la proposition la possibilité d'un recours. Les retransmissions, prises de son et de vue sont autorisées, après information du Président. Si le journaliste X saisit son appareil photo, le Président de l'Assemblée doit intervenir car la décision d'autoriser les prises de vue et de sons appartient à l'Assemblée communale.

4.5 L'obligation de se retirer

Les dispositions concernant l'obligation de se retirer dans le cadre de l'Assemblée communale ont souvent entraîné des problèmes importants. Les dispositions à ce sujet figurent à l'article 25, alinéas 1 à 4, LCom ainsi que dans les règlements d'organisation et d'administration des communes. Les participants à l'Assemblée communale, les membres d'autorités communales et les employés communaux ont l'obligation de se retirer lorsqu'il s'agit de traiter des objets qui touchent directement à leurs droits personnels ou à leurs intérêts matériels ou à ceux de personnes qui leur sont parentes au degré prévu à l'article 12, alinéa 1, LCom. Ont également l'obligation de se retirer les représentants légaux, statutaires ou contractuels des personnes intéressées, ainsi que les notaires chargés de s'occuper de l'affaire.

Les personnes qui ont l'obligation de se retirer peuvent, sur décision de l'Assemblée communale ou de l'autorité communale, être appelées à fournir des renseignements.

Cependant, l'intérêt public au respect de l'obligation de se retirer doit céder le pas lorsqu'en raison de cette obligation une part considérable des ayants droit serait privée de l'exercice de ses droits politiques. En pratique, on admet que l'intérêt public au respect de l'obligation de se retirer doit l'emporter lorsque le nombre des ayants droit devant se retirer n'excède pas 10% de l'ensemble des ayants droit de la commune (attention: pas de l'ensemble des ayants droit présents à l'Assemblée!).

Cas pratique : au cas d'espèce, les propriétaires concernés d'une manière ou d'une autre par le remaniement des chemins représentent à l'évidence la majorité des ayants droit de la 2^{ème} Section. Pour ce motif aussi, l'obligation de se retirer ne se justifiait pas.

Il n'y a pas d'obligation de se retirer s'il s'agit d'une élection par voie de scrutin ; dans le cas d'autres élections, l'obligation n'existe que si le règlement communal le prescrit. En revanche, l'obligation subsiste en cas de votation à bulletin secret.

L'obligation de se retirer continue à s'appliquer au sein du Conseil communal, des commissions (permanentes et non permanentes) et au personnel habilité à représenter la commune, aux mandataires habilités à cette représentation ainsi qu'à l'organe de vérification des comptes.

j) Autre exemple d'obligation de se retirer

Le Président de l'Assemblée dirige l'entreprise X (SA). L'Assemblée communale doit fixer la part incombant aux propriétaires fonciers dans le cas d'un équipement. L'entreprise X figure justement parmi les propriétaires fonciers concernés. Le Président de l'Assemblée peut-il diriger l'Assemblée pour ce point de l'ordre du jour?

Réponse:

Le Président de l'Assemblée est obligé de se retirer si les conditions légales à cet égard sont réunies. En l'espèce, les intérêts personnels d'une personne morale sont directement touchés. Le Président de l'Assemblée est également le Président du Conseil d'administration de l'entreprise X et donc son représentant, au sens des statuts, raison pour laquelle il est obligé de se retirer. Cette obligation se limite cependant à la présidence de l'Assemblée. Le Président doit céder sa place à la personne assumant sa suppléance pour cet objet. Il peut, sur décision de l'Assemblée communale ou de l'autorité communale, être appelé à fournir des renseignements.



4.6 Une information correcte et complète

Afin que le corps électoral puisse se faire une idée de l'affaire qui va être traitée, il doit être informé par les autorités. Les **possibilités en matière d'information** sont nombreuses:

- séances d'information ;
- bulletins d'information adressés à l'ensemble du corps électoral ;
- articles de presse ;
- procédures de consultation ;
- dépôt public de dossiers ;
- information dans le cadre de l'Assemblée, etc.

S'agissant des explications officielles, le Tribunal fédéral exige une information objective et correcte. Il prévoit, à cet égard, que «le droit de vote garanti par le droit constitutionnel fédéral donne notamment au citoyen le droit d'exiger qu'aucun résultat de votation ne soit reconnu s'il n'est pas l'expression fidèle et sûre de la libre volonté des citoyens. L'issue de la votation peut être faussée en particulier par une influence illicite sur la formation de la volonté des citoyens. Tel est le cas si l'autorité qui rédige un message explicatif officiel en vue d'une votation viole son devoir d'information objective et oriente de façon fallacieuse sur le but et la portée de l'objet de la votation» (ATF 108 la 155, JdT 1984 I 98, ATF 102 la 268 avec renvois). Le devoir d'information objective n'exige pas que l'autorité se prononce, dans son message relatif à la votation, sur chaque détail du projet, ni qu'elle mentionne en particulier toutes les objections qui pourraient être soulevées à l'encontre du projet. Cela n'est pas indispensable, pour cette raison déjà que le message officiel ne représente pas du tout l'unique source

d'information et que les citoyens acquièrent également par d'autres moyens de publication la connaissance des arguments pour et contre le projet soumis au vote (ATF 105 la 151, JdT 1981 I, p. 334).

Les interventions des autorités au cours de la campagne de votation, c'est-à-dire durant le laps de temps s'écoulant entre la publication des explications officielles et la votation proprement dite, s'avèrent très délicates et ne sont admises que dans des cas exceptionnels. En principe, les autorités ne peuvent intervenir lors de cette phase qu'à la condition que cela apparaisse nécessaire et soit dans l'intérêt d'une formation et d'une expression fidèles et sûres de la volonté des électeurs. Il peut en être ainsi par exemple lorsque des indications fausses et fallacieuses provenant de particuliers peuvent influencer de façon illicite la formation de la volonté populaire (ATF 102 la 264 ss, JdT 1978 I, p. 312). On comprend cependant aisément qu'au vu du débat politique souhaité, lorsque des particuliers s'expriment, les critères ne puissent être aussi stricts que ceux qui prévalent dans le cadre de l'information émanant des autorités. Si le Conseil communal constate que des particuliers ont diffusé une information fortement déformée ou erronée qui pourrait influencer la formation de la volonté d'une manière illicite, il a intérêt à la corriger.

Etant donné que dans le cas d'une Assemblée communale, la phase de l'information fournie par les autorités (explications officielles) est suivie de très près par celle de la campagne de votation (discussion et vote au sujet du projet), le principe suprême en la matière est celui d'une information objective, les autorités n'ayant aucune latitude pour faire de la «propagande».

L'autorité qui informe est tenue d'indiquer tous les faits importants pour la votation. Ainsi, par exemple, le fait qu'à l'occasion d'une votation sur l'équipement général, un accord complémentaire au plan d'équipement de détail n'a pas été mentionné peut, dans certaines circonstances, influencer le résultat de la votation à l'Assemblée communale (ATF 112 la 129 ss).

Dans le cas de crédits d'engagement de montants élevés, le plan financier mis à jour constitue également un élément essentiel qui peut permettre au corps électoral d'imaginer comment l'investissement prévu va se répercuter à moyen terme sur les finances.

L'organe appelé à prendre une décision doit être informé du type de financement, des coûts induits ainsi que des possibles répercussions. Lors d'affaires juridiques concernant la commune d'une part et des particuliers d'autre part (p. ex. une vente de terrain), il convient de fixer très précisément l'ensemble des points contractuels importants (dans le présent exemple: l'objet de la vente, la partie acquéreuse et le prix de vente convenu). Dans le cas de crédits d'engagement, la dépense doit être limitée de manière stricte, vers le haut tout au moins.

k) Exemple d'autorisation donnée au Conseil communal

L'Assemblée communale peut-elle habiliter le Conseil communal à diviser une parcelle de la commune en parcelles constructibles de plus petite taille et à les vendre à un prix minimal fixé par l'Assemblée? Comment cette affaire doit-elle être inscrite à l'ordre du jour?



Réponse:

En principe, cela devrait être possible. Il serait peu judicieux que l'Assemblée communale doive se prononcer sur la vente de chaque parcelle. Elle peut habiliter le Conseil communal à vendre les différentes parcelles sous sa propre responsabilité, à un prix minimal préalablement établi. Fondée sur le modèle d'un crédit-cadre, il s'agit ici d'une «autorisation-cadre» permettant de conclure plusieurs affaires juridiques ayant un rapport objectif entre elles. L'affaire pourrait figurer à l'ordre du jour de la manière suivante: «immeuble, feuillet du registre foncier n° xy: autorisation-cadre de vente».

4.7 Le procès-verbal

Le procès-verbal est à disposition au bureau communal à l'intention des ayants droit qui désirent le consulter et/ou sur le site internet des communes, car toute personne ayant droit de vote dans la commune peut prendre connaissance des procès-verbaux des Assemblées communales.

L'article 32 LCom prévoit que les délibérations de l'Assemblée communale sont consignées dans un procès-verbal. La procédure à cet égard est en principe définie dans le règlement d'organisation et d'administration. La LCom ne fixe aucune consigne (minimale) au sujet de la rédaction, du contenu et des modalités d'approbation du procès-verbal, et il appartient aux communes de régler en la matière.

En ce qui concerne le contenu minimal du procès-verbal, il y a lieu d'exiger que celui-ci précise le nombre de personnes présentes, l'ensemble des propositions et des décisions et le nombre des membres des autorités communales présentes. Les procès-verbaux des séances de l'organe supérieur de la commune doivent être tenus à la disposition des ayants droit au vote, qui peuvent les consulter.

En raison de l'importante **force probante** du procès-verbal, celui-ci devrait comporter :

- le lieu et la date de l'Assemblée ;
- le nom de la personne président l'Assemblée et le nom du secrétaire communal ;
- le nombre d'ayants droit au vote présents ;
- l'ordre dans lequel les points à l'ordre du jour ont été traités ;
- les propositions ;
- les procédures de vote et d'élections appliquées ;
- les décisions et les résultats des élections ;
- le résumé des débats ;
- la signature ou les signatures.

Un nombre croissant de communes (se fondant sur une modification ad hoc du règlement d'organisation et d'administration) renoncent à lire à haute voix le procès-verbal lors de l'Assemblée suivante, celui-ci étant mis à disposition sur le site internet de la commune. Cette façon de faire est admissible pour autant que les participants à l'Assemblée communale aient la possibilité de consulter le projet de procès-verbal avant qu'il ne soit adopté et d'y apporter des propositions de corrections. La solution consistant à **déposer publiquement le procès-verbal** et à traiter les éventuelles contestations (oppositions) lors de l'Assemblée communale suivante a fait ses preuves.

Si une personne ne parvient pas à faire adopter lors de l'Assemblée ses propositions de modifications ou de corrections, elle peut déposer un recours en matière communale (art. 56 LCom) afin d'obtenir une rectification si elle parvient à prouver que le procès-verbal est erroné et que cela touche aux intérêts généraux de la commune.

1) Exemple de procès-verbal

Après que l'Assemblée communale ait refusé la modification du procès-verbal demandé par Madame X, celle-ci peut-elle exiger une rectification? Peut-elle faire corriger un procès-verbal erroné en utilisant la voie du recours en matière communale?

Réponse:

Le procès-verbal est un acte qui rend compte du déroulement de l'Assemblée. Son contenu précis est régi par les bases légales communales. En règle générale, les propositions sont reproduites textuellement dans le procès-verbal, tandis que les interventions font uniquement l'objet d'un résumé. Il convient de donner suite à une demande d'inscription au procès-verbal d'une déclaration précise car cela pourrait jouer un rôle lors d'une procédure de recours ultérieure. C'est en fin de compte l'auteur du procès-verbal qui décide s'il veut reporter les déclarations mot à mot ou seulement sous une forme condensée. Un recours en matière communale peut être formé contre des propos qui ont été reportés de manière erronée. Encore faut-il que la recourante puisse apporter la preuve que le procès-verbal contient des erreurs et que cela touche aux intérêts généraux de la commune. On peut admettre qu'une présomption d'exactitude s'applique à un procès-verbal approuvé, ce qui n'exclut pas toutefois la preuve du contraire.



5. PROCÉDURE DÉCISIONNELLE

5.1 La question de l'entrée en matière

L'«entrée en matière» permet de décider si une affaire doit être traitée ou non. C'est avant tout dans les parlements, lorsqu'un porte-parole expose, au nom de son groupe, sa position de principe par rapport à un objet, que l'on débat de l'entrée en matière. Dans les Assemblées communales, le sens de l'entrée en matière est fréquemment mal interprété. Il arrive souvent que des aspects matériels soient déjà abordés à ce moment-là, ce qui n'est en principe pas souhaité. Si, en plus, un projet est déjà renvoyé au stade de l'entrée en matière, on ne sait pas, en règle générale, s'il l'est en vue d'être remanié ou s'il s'est avéré totalement inopportun d'un point de vue politique. Après qu'il a été rapporté par les organes préconsultatifs, le règlement d'organisation et d'administration type prévoit que soit d'abord discutée l'entrée en matière.

5.2 Les débats

Après que le Conseil communal ou, le cas échéant, le porte-parole de la commission consultative compétente l'a informé, le Président de l'Assemblée communale ouvre les débats (discussion) au sujet du projet. Tous les ayants droit au vote présents ont le droit de demander la parole afin de s'exprimer sur l'objet qui doit être adopté. Les participants à l'Assemblée ne prendront la parole que si le Président la leur a expressément donnée. Celui qui l'a obtenue s'exprimera objectivement et le plus brièvement possible sur l'objet traité, sans s'écarter de la question, sinon il sera rappelé à l'ordre par le Président, qui lui retirera au besoin la parole.

La personne qui ne participe pas à l'Assemblée n'a pas le droit de demander, par exemple, que son courrier soit lu à haute voix ou donne lieu à un débat. **Il est strictement interdit de se faire représenter dans l'exercice du droit de vote**, sauf dispositions contraires (certaines Assemblées des ayants droit aux Franches-Montagnes).

L'Assemblée peut **limiter** le temps de parole mais aussi le **nombre d'interventions** par participant, pour autant que le règlement ne contienne pas de dispositions à ce sujet. Dans ce cas, il convient de tenir compte en particulier du principe d'égalité, qui prévoit que tous les ayants droit au vote doivent être traités de la même manière pour le même objet. Il s'agit notamment de voter au début des débats au sujet des restrictions, qui ne concernent toutefois pas les membres des autorités. Vu la gravité de la mesure, le temps de parole ne doit pas être trop court (pas en-deçà de trois minutes) et le nombre d'interventions doit être de deux au minimum. Si des participants à l'Assemblée font l'objet d'attaques personnelles, il faut leur octroyer la possibilité de répondre, quelles que soient les restrictions.

En cas de troubles graves, le Président peut interrompre les délibérations pour un temps déterminé et si, à la reprise des discussions, le développement normal des affaires n'est pas possible, il peut lever l'Assemblée.

Si un participant à la discussion fait preuve d'un **comportement inconvenant** – par exemple s'il procède à des attaques personnelles offensantes qui dépassent le cadre du débat politique – le Président doit lui adresser un avertissement. Si celui-ci n'a aucun effet, le Président retirera la parole à la personne fautive. Il s'agit là cependant d'une possibilité à appliquer avec retenue.

L'application des articles 279 et suivants du Code pénal suisse (RS 311.0) demeure réservée.

m) Exemple de comportement inconvenant

Comment réagissez-vous, en tant que Président de l'Assemblée, si un ayant droit au vote fait la déclaration suivante: «Monsieur X, Conseiller communal, représente ici des intérêts privés. Les membres des autorités corrompus devraient immédiatement démissionner du Conseil communal. Je vais vous raconter ce qui s'est passé il y a quelques années...»



Réponse:

Il incombe à la présidence de l'Assemblée de garantir que la séance se déroule autant que possible sans heurts. Cela suppose que les orateurs soient pris au sérieux, qu'on leur donne la parole de manière équitable mais aussi que l'on veille à ce que les affaires puissent être traitées relativement vite et qu'elles débouchent sur des décisions sans que cela n'entraîne d'importantes complications.

Il s'agit par conséquent de réagir fermement lorsque des personnes se comportent de manière inconvenante ou même dégradante. Il est conseillé de les rappeler à l'ordre une première fois (avertissement) puis de leur retirer la parole immédiatement si d'autres incidents de ce genre surviennent. Dans de tels cas, il est conseillé de dresser un procès-verbal détaillé en prévision d'une éventuelle procédure de recours.

5.3 Le droit de proposition

On distingue deux groupes de propositions:

- les motions d'ordre (avec proposition de renvoi) et
- les propositions d'amendement

La proposition visant le rejet d'une affaire dans sa globalité ou d'une proposition individuelle ne constitue pas une proposition au sens juridique du terme. Il s'agit simplement d'une invitation faite au corps électoral l'incitant à rejeter l'objet lors de la votation. Une proposition est déposée par une personne qui souhaite apporter une modification au cours des débats ou à l'affaire faisant l'objet du vote.

Tout ayant droit au vote peut influencer le cours des débats en déposant une **motion d'ordre** au sujet de laquelle il convient généralement de voter immédiatement. S'il s'agit du renvoi de l'affaire ou de la suite de la procédure, le vote aura lieu au terme des débats, mais avant la mise au point matérielle. On peut imaginer une motion demandant la clôture de la discussion. Si celle-ci est acceptée, seuls ceux qui se sont annoncés pour prendre la parole avant la motion d'ordre ont encore le droit de parler. Le porte-parole de l'autorité et, s'il s'agit d'une initiative,

les initiants ne sont pas concernés par cette restriction. Il convient dans tous les cas de leur donner la parole au terme des débats. Le rapporteur de l'organe préconsultatif a le droit de prendre la parole en dernier lieu avant chaque votation.

Voici quelques exemples de motions d'ordre:

- suspension de l'Assemblée ;
- limitation du temps de parole ;
- limitation du nombre d'interventions par participant ;
- exclusion de personnes n'ayant pas le droit de vote ;
- vote à bulletins secrets ;
- renvoi, lié à un mandat.

Celui qui dépose une **proposition de renvoi** n'est pas fondamentalement et définitivement opposé à un projet mais ne veut pas prendre une décision définitive à son sujet dans le cadre de l'Assemblée. Une proposition de renvoi devrait autant que possible être motivée, afin que l'autorité concernée sache ce qu'elle doit entreprendre.

Une proposition de renvoi peut notamment être liée à une demande concernant

- un calcul des coûts plus détaillé ;
- une planification plus précise ;
- un remaniement du plan financier ;
- la recherche d'autres partenaires contractuels ;
- une solution plus avantageuse ;
- la modification du projet.

n) Exemple de proposition de renvoi

En plein milieu des débats, Monsieur X soumet une proposition visant à renvoyer l'affaire au Conseil communal. Comment réagissez-vous en tant que Président de l'Assemblée?

Réponse:

Il convient de prendre acte de cette proposition, mais il faut poursuivre les débats jusqu'à ce que plus personne ne demande la parole. Au terme de la discussion, il s'agit en premier lieu de se prononcer sur la proposition de renvoi. Si celle-ci est acceptée, il n'est plus nécessaire de voter sur l'objet discuté (oui / non). Celui qui souhaite simplement rejeter une affaire ne doit pas demander son renvoi mais bel et bien la refuser. Celui qui veut renvoyer une affaire doit indiquer à quelles recherches ou autres démarches le Conseil communal doit procéder afin que l'affaire soit à nouveau soumise à une Assemblée ultérieure.

Dans le cas de propositions de renvoi équivoques, il serait bon de demander et de préciser le mandat à l'égard du Conseil communal. On peut imaginer des situations dans lesquelles il s'agirait d'abord de confronter des propositions de renvoi « concurrentes » (crédit d'élaboration du projet, proposition de renvoi n°1, extension du projet, proposition de renvoi n°2, redimensionnement du projet).



Une **proposition d'amendement** permet d'apporter des changements à la procédure de votation ou d'élection à appliquer ou à l'objet soumis au vote à condition que la proposition soit soutenue par une majorité des participants et, surtout, que le règlement d'organisation et d'administration admette une décision. En effet, les procédures établies dans le règlement ne peuvent pas être modifiées par une décision de l'Assemblée. La disposition devrait donc être modifiée dans le cadre de la procédure légale d'édition des règlements (qui implique un dépôt public, une possibilité de recours et une approbation).

Une proposition d'amendement est également admissible lorsqu'il s'agit de statuer sur une initiative déposée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Si les initiants peuvent exiger que leur texte soit mis à l'ordre du jour de l'Assemblée communale, il ne leur est pas possible de demander qu'il parvienne sans changements au stade de la votation par l'Assemblée. Par conséquent, cette dernière peut déposer des propositions d'amendements et modifier ou concevoir l'initiative à sa guise. Les initiants ont uniquement le droit (sous réserve d'une disposition dérogatoire figurant dans le règlement) de voir leur variante atteindre le stade de la mise au point.

5.4 La proposition soumise à la votation

Le Président de l'Assemblée doit faire en sorte **qu'aucune proposition contraire au droit** ne soit soumise à la votation. Si le caractère contraire au droit est incertain, il convient quand même de voter. Les opposants feront valoir leurs arguments, le cas échéant, par la voie du recours (en matière communale) si les conditions prévues à l'article 56, alinéa 2, LCom sont remplies.

La **légalité** des propositions faites par le Conseil communal ou des initiants peut être examinée et jugée à l'avance. Il n'en va pas de même pour les propositions émanant de l'Assemblée, qui posent un problème plus délicat. La question de savoir si une proposition enfreint le droit matériel (de la commune ou de la collectivité supérieure) ne peut bien souvent être tranchée que par des personnes qui disposent de connaissances exactes du domaine juridique en question.

La question soumise à la votation (la proposition) peut présenter des **vices** si :

- elle enfreint le droit matériel (p. ex. le régime des compétences) ;
- elle est formulée de manière peu claire ou qui prête à confusion ;
- elle enfreint le principe de l'unité de la forme ;
- elle enfreint le principe de l'unité de la matière ;
- elle ne respecte pas l'interdiction de la suggestivité.

o) Exemple de proposition illicite

Dans le cadre de la révision totale du règlement d'organisation et d'administration, un ayant droit au vote propose d'attribuer au Conseil communal la compétence décisionnelle en matière de budget et de quotité d'impôt. Que faites-vous d'une telle proposition?

Réponse:

Le Président de l'Assemblée peut uniquement faire voter sur des propositions qui sont conformes au droit. Les propositions illicites ne peuvent pas être soumises à la votation. Il faut reconnaître qu'il n'est souvent pas facile de décider «à chaud» si une proposition est illicite. En cas de doute, celle-ci doit être soumise au vote.

Les auteurs d'une proposition qui ne sont pas d'accord avec une décision prise par la personne présidant l'Assemblée ont la possibilité de former un recours en matière communale auprès du Juge administratif. D'un point de vue juridique, la proposition demandant d'attribuer au Conseil communal la compétence décisionnelle en matière de budget et de quotité d'impôt, peut être contestée car une telle solution contredit la loi sur les communes (art. 74, al. 1, let. e).



Il arrive fréquemment, lors de discussions, que l'on ne comprenne pas **clairement** si une personne souhaite simplement prendre part au débat ou si – en substance – elle veut soumettre une proposition. Si l'on peut supposer que quelqu'un fait implicitement une proposition, la personne présidant l'Assemblée est tenue de demander expressément s'il s'agit bien d'une proposition. A l'inverse, les participants aux Assemblées communales sont souvent démunis et peu sûrs, raison pour laquelle il convient, si nécessaire, de leur offrir le soutien dont ils ont besoin. Au cas où la personne songe effectivement à soumettre une proposition, il convient de l'interroger jusqu'à ce que l'on obtienne une proposition claire et sans équivoque.

Il s'agit de respecter dans ce contexte le principe de **l'unité de la forme**. L'article 103 LDP prévoit, au sujet de l'initiative, que dans les communes qui n'ont pas de Conseil général, le Conseil communal, après avoir constaté que l'initiative est valable en la forme, la soumet à l'Assemblée communale qui suit. Celle-ci doit contenir un texte formulé.

L'Assemblée communale se prononce également sur d'éventuels contre-projets. Cette disposition s'applique en principe à toutes les propositions. Les simples suggestions débouchent en règle générale sur des **décisions de principe** qui impliquent que le Conseil communal prépare par la suite un projet à leur sujet. Dans le cas de projets rédigés de toutes pièces, tous les détails sont déjà fixés. Si la proposition est acceptée, elle peut être immédiatement appliquée. Il est interdit de **mélanger** ces deux formes pour le même objet. Ce principe pose rarement un problème dans la pratique.

Enfin, il s'agit d'être attentif à la formulation de la question adressée au corps électoral en respectant **l'interdiction de la suggestivité**, ce qui signifie que celle-ci ne doit pas contenir la réponse «souhaitée». Ainsi, la formulation: «Voulez-vous approuver la solution équilibrée proposée par le Conseil communal au sujet de [XY]?» qui est suggestive, n'est pas admissible.

La **question soumise à la votation** peut être formulée ainsi: «Voulez-vous accepter le crédit d'engagement d'un montant de ... francs devant servir à la construction de [XY]?» «Les personnes qui l'acceptent sont invitées à lever la main». «Les personnes qui s'y opposent sont invitées à lever la main».

Autre possibilité: «Les personnes qui veulent accepter le crédit d'engagement [XY] en vue de la construction de [Z] sont invitées à lever la main». «Les personnes qui veulent refuser le crédit d'engagement [XY] en vue de la construction de [Z] sont invitées à lever la main».

5.5 La procédure de vote

Le droit communal édicté par le canton ne contient aucune disposition précisant si l'Assemblée doit prévoir le **scrutin ouvert ou secret**. Par conséquent, les communes peuvent réglementer ce point comme elles l'entendent. La plupart d'entre elles ont inscrit dans leur règlement d'organisation et d'administration une disposition qui prévoit qu'un dixième des ayants droit au vote **présents** peut demander un scrutin secret. Le règlement type d'organisation et d'administration laisse toute liberté du nombre de personnes présente qui peut le demander. Si le règlement d'organisation et d'administration ne contient aucune disposition à ce sujet, la question est tranchée à la majorité simple des votants. Dans le cas d'élections, à moins qu'à la majorité des deux tiers elle n'en décide autrement dans des cas particuliers, l'Assemblée communale procède au bulletin secret à toutes les élections, sauf celles des scrutateurs.

p) Exemple de demande de scrutin secret

Le crédit d'engagement devant permettre la construction d'une halle multisports est très contesté (les sportifs sont opposés au reste des citoyens de la commune). Lors de l'Assemblée, 200 ayants droit au vote sont présents. La demande de scrutin secret est rejetée par 100 voix contre 70 avec 30 abstentions. La personne présidant l'Assemblée fait donc voter ouvertement au sujet du crédit d'engagement. Un ayant droit au vote annonce lors de l'Assemblée qu'il forme un recours en matière communale. Que fait le Président ?

Réponse:

Il convient dans tous les cas de consulter les bases légales de la commune. Celles-ci peuvent par exemple prévoir qu'il y a lieu d'organiser un scrutin secret au sujet d'une affaire lorsque, par exemple, un dixième des ayants droit présents à l'Assemblée le demande (attention: pas des votants!). Si une telle réglementation a été édictée, on atteint une majorité «privilegiée». Puisque l'Assemblée réunit 200 ayants droit au vote, le dixième correspond à 20 voix. Etant donné que 70 votants étaient favorables à un scrutin secret, celui-ci aurait dû être organisé. La personne présidant l'Assemblée devrait donc prévoir un nouveau vote, cette fois-ci secret.



De nombreux règlements d'organisation et d'administration contiennent une prescription selon laquelle une proposition ne suscitant aucune opposition est considérée comme **tacitement acceptée**. D'un point de vue juridique, une telle disposition n'a pas à être contestée, mais elle n'est cependant guère convaincante. Bien souvent, les ayants droit au vote souhaitent se prononcer contre un projet sans participer aux débats préalables ni faire

de proposition. Le temps consacré à un vote dans le cas d'un projet non contesté est minime puisque dans le cas d'une nette majorité, il est possible de constater le résultat en procédant à une **estimation**.

q) Exemple de compter ou estimer ?

Lorsque l'on demande aux ayants droit au vote s'ils approuvent le budget et la quotité d'impôt, la majorité des mains se lèvent. Faut-il compter ces voix? Les voix contre et les abstentions doivent-elles également faire l'objet d'un décompte?

Réponse:

Là encore, il convient avant tout de consulter le règlement communal. Dans certaines communes, la règle selon laquelle aucun vote n'a lieu si l'objet n'est pas contesté s'applique encore, ce qui est pourtant souvent considéré comme problématique. Il s'agit donc de préférer des règles qui prévoient toujours un vote pour les objets ne portant pas sur une question de procédure. Lorsqu'une majorité se dessine clairement, il n'est pas nécessaire de compter les voix. Une évaluation suffit, et s'accompagne du commentaire «nette majorité» à l'intention du rédacteur du procès-verbal.

Il s'agit également de demander s'il y a des «voix contre», qui sont généralement rapidement comptées. S'il existe le moindre doute au sujet de la majorité, il faut compter les voix. Il n'est pas nécessaire de constater les abstentions car le bilan global (oui/non/abstentions = ayants droit au vote présents) est rarement correct, puisqu'un certain nombre d'ayants droit au vote ne lèvent jamais la main. Il existe à tout moment la possibilité de ne pas participer aux tractations mais il ne faudrait toutefois pas mettre un tel comportement trop en évidence en constatant les abstentions.

Si une proposition suscite plusieurs propositions d'amendement, il y a lieu de mener une **procédure de confrontation** ou de mise au point. Le Président de l'Assemblée communale dépose une proposition au sujet de la procédure à suivre. Si plusieurs propositions doivent faire l'objet d'une confrontation, le Président a intérêt à interrompre l'Assemblée et à préparer la procédure de mise au point avec le secrétaire communal. Il est tout à fait déconseillé d'opter pour le procédé consistant à demander à l'Assemblée le type de procédure qu'elle souhaite. Si le Président de l'Assemblée ne présente pas une proposition correcte et convaincante, on assiste généralement à un vaste débat qui peut donner lieu à un nombre incalculable d'«avis d'experts». La confrontation entre les propositions relatives à la procédure peut alors prendre davantage de temps que le débat.

Le règlement type d'organisation et d'administration prévoit que les amendements sont mis aux voix avant les propositions principales, les sous-amendements avant les amendements. La proposition principale ainsi arrêtée par l'Assemblée est ensuite opposée à la proposition de l'autorité préconsultative. Le Président fixe et explique la manière de voter. Si les ayants droit soulèvent des objections contre le mode de votation, l'Assemblée décide. Si un point de l'ordre du jour consiste en plusieurs articles, la décision est prise, après avoir délibéré article par article, sur la proposition entière, en permettant de revenir sur un éventuel article avant le vote final.



Si un projet entraîne plusieurs propositions d'amendement, il convient avant tout de déterminer si les propositions **s'excluent mutuellement**. Ainsi, par exemple, en matière de fixation de la quotité de l'impôt, il est évident qu'il faut faire en sorte de réduire les propositions multiples à une seule. On peut cependant également songer à des cas dans lesquels plusieurs propositions portant sur un objet ne s'excluent pas mutuellement. Un exemple: la proposition visant à construire une cave sous le local des services de défense, qui n'est pas contestée, n'exclut pas celle qui prévoit de transformer le grenier de ce même local. Dans ce cas, toutes les variantes sont possibles: approbation d'un seul objet ou des deux. Seules les **propositions qui s'excluent** doivent être **regroupées** afin d'être soumises à une confrontation.

Dans le cas de propositions s'excluant, celle qui **emporte la décision** est désignée par un système qui oppose une proposition à une autre, celle des deux qui obtient le plus de voix étant ensuite opposée à la proposition suivante, etc. D'un point de vue juridique, et de fait, l'ordre dans lequel cela a lieu ne joue aucun rôle. L'ensemble du corps électoral peut à tout moment exercer son droit de vote dans son intégralité et choisir en fonction de ses préférences. En règle générale, c'est la proposition la plus récente qui passe en premier et à la fin du processus, la proposition qui l'a emporté à ce stade est opposée à la proposition du Conseil communal ou à l'initiative. **Ce principe de la coupe** présente l'avantage d'être connu de la plupart des gens, puisqu'il est appliqué dans le domaine sportif, et que le nombre élevé de petites décisions qu'il implique lui garantit sa **transparence**. Il n'existe pas de votations exigeant que l'on réponde par oui ou par non avec ce système. Il s'agit simplement de se prononcer en faveur de A ou de B. C'est la proposition qui recueille le plus grand nombre de voix qui l'emporte.

r) Exemple de confrontation de propositions

L'Assemblée traite le point: «Contribution à la construction de nouveaux vestiaires du club de football». Les propositions suivantes sont déposées:

Contribution de 100'000 francs (proposition du Conseil communal)

Contribution de 200'000 francs (proposition A)

Contribution de 80'000 francs (proposition B)

Aucune contribution (proposition C)

Contribution de 100'000 francs si, parallèlement, le prêt sans intérêt de 100'000 francs, que la commune a octroyé au club de tennis, est transformé en une contribution à fonds perdu (proposition D)

Comment confrontez-vous ces propositions?



Réponse:

Avant qu'une proposition puisse être soumise au vote final (oui/non), elle doit être confrontée à des propositions divergentes si celles-ci existent. Lors de cette procédure, il s'agit de veiller à ce que seules les propositions qui s'excluent mutuellement se confrontent. La proposition de refus de l'affaire (proposition C) n'est pas destinée à être confrontée aux autres; il s'agit davantage d'une recommandation visant au rejet de l'affaire lors du vote final. Il y a lieu de prendre acte de propositions comme celle-ci, qui s'orientent vers un refus, en vue du vote final.

La proposition D ne peut pas non plus être intégrée à la procédure de confrontation, car elle traite un sujet différent. Dans la mesure où elle soutient la proposition du Conseil communal, il n'y a probablement rien à objecter à la proposition D. Le lien avec un autre objet (prêt sans intérêt au club de tennis) n'est pas acceptable car il n'a pas été inscrit à l'ordre du jour et qu'il existe une interdiction de mélanger. Le Président de l'Assemblée doit donc rejeter cette proposition. Il convient d'indiquer à son auteur qu'il peut la faire inscrire au point «Divers» de l'ordre du jour et la soumettre à un vote permettant de déterminer si elle peut être prise en considération. Si cette proposition est acceptée, le Conseil communal est tenu de la soumettre à une prochaine Assemblée communale.

L'autre méthode consiste à opposer en même temps toutes les propositions qui s'excluent puis de procéder comme pour une élection, ce qui signifie que chaque ayant droit au vote ne peut donner sa voix qu'à **une** proposition. Si une proposition obtient la majorité absolue, c'est elle qui l'emporte. Si aucune proposition n'obtient la majorité absolue, un deuxième tour a lieu, lors duquel la proposition qui a remporté le moins de voix lors du premier tour est abandonnée, et ainsi de suite. Il n'est cependant pas recommandé d'appliquer une telle procédure car le corps électoral ne peut pas exprimer ses préférences aussi bien qu'avec le principe de la coupe. En outre, il est souvent difficile de contrôler si personne n'approuve plusieurs propositions. Enfin, il faut savoir qu'une procédure prévoyant la majorité absolue est relativement complexe et que les participants à l'Assemblée ne la comprennent pas forcément d'emblée. Il arrive même dans certains cas que la décision ne reflète pas la réelle volonté de la majorité des ayants droit au vote.

Lorsque la confrontation au sujet du projet a eu lieu, celui-ci doit être soumis au **vote final**. La personne dirigeant l'Assemblée demande aux ayants droit au vote s'ils veulent accepter le projet issu de la confrontation et ceux-ci doivent répondre par «oui» ou par «non». Il n'est pas rare que suite à une procédure de confrontation, l'on oublie d'organiser un vote final, alors que ce n'est pas parce qu'un projet a été mis au net qu'il est soutenu par la majorité. En effet, les ayants droit au vote qui sont opposés au projet participent également à la procédure de confrontation. Ils veulent contribuer à modifier le projet afin qu'il corresponde dans une certaine mesure à leurs souhaits s'il devait être accepté contre leur volonté.

s) Exemple de vote final suite à une confrontation de propositions

L'Assemblée traite le point: «Contribution à la construction de nouveaux vestiaires du club de football». Les propositions suivantes sont déposées:

Contribution de 100'000 francs (proposition du Conseil communal)

Contribution de 200'000 francs (proposition A)

Contribution de 80'000 francs (proposition B)

Aucune contribution (proposition C)

Contribution de 100'000 francs si, parallèlement, le prêt sans intérêt de 100'000 francs, que la commune a octroyé au club de tennis, est transformé en une contribution à fonds perdu (proposition D)

Comment confrontez-vous ces propositions?

Réponse:

De telles propositions relatives à la prise en considération sont admissibles uniquement lorsque leur objet relève de la compétence des ayants droit au vote. Dans le présent exemple, la confrontation va donc concerner les propositions A, B et celle du Conseil communal. Afin de procéder avec une certaine logique, il est conseillé d'opposer la proposition la plus récente (B) à la précédente (A) (système de la proposition qui emporte la décision: «qui est pour A, qui est pour B?»). La proposition qui a obtenu une majorité de suffrages est opposée à la proposition du Conseil communal. Celle qui a gagné suite à cette confrontation est finalement soumise au vote final (oui/non).

Le règlement type d'organisation et d'administration contient une disposition qui prévoit que le Président **tranche** en cas **d'égalité des voix**, ce qui ne l'empêche pas de participer à tous les votes. Si le règlement ne contient aucune disposition à ce sujet, c'est la majorité qui décide au sujet de la procédure à suivre. Si l'on assiste à une égalité des voix dans le cas d'élections, c'est en règle générale le sort qui décide.

A quel moment une proposition est-elle acceptée? L'article 81, alinéas 2 et 3, LCom prévoit que (toutes) les votations sur des objets matériels sont prises à la majorité absolue des votants. Le règlement communal fixe la majorité requise en matière d'élections. Le règlement type d'organisation et d'administration indique que pour toutes les votations, c'est la majorité absolue des votants qui décide et le président participe au vote. Au cas où deux amendements obtiendraient le même nombre de voix, c'est au Président de départager. En votation finale, si une proposition recueille autant de voix acceptantes que rejetantes, l'opération est répétée. S'il y a encore une fois égalité de voix, la proposition est considérée comme rejetée. Les bulletins de vote blancs et non valables ne sont pas pris en considération pour le calcul de la majorité absolue. La question de la majorité absolue ne se pose pas lors de votations ordinaires. Si deux personnes sont en faveur du projet et qu'une s'y oppose, le projet est accepté, même si une centaine d'autres ayants droit au vote se sont abstenus. La **majorité absolue** n'a donc d'importance que dans le cas où il convient de voter simultanément sur plus de deux propositions. Si seul le projet ayant obtenu la majorité absolue l'emporte, cela permet



d'éviter que des propositions semblables ne s'affaiblissent réciproquement et qu'en fin de compte, la solution gagnante ne corresponde pas à la volonté réelle de la majorité.

Cas pratique: lors d'une Assemblée, 100 ayants droit au vote sont présents et aucun ne s'abstient de voter. Il s'agit de décider sur laquelle des trois parcelles disponibles la nouvelle école enfantine doit être construite. Les sites A et B sont proches l'un de l'autre et se trouvent dans la partie du vieux village. Le site C est placé dans le quartier des nouvelles habitations, qui est séparé du vieux village par la route principale et la voie ferrée. Lors du vote, 30 voix sont attribuées au site A, 25 au site B et 45 au site C.

A ce stade, on pense fréquemment que c'est la variante C qui l'emporte parce que c'est elle qui a remporté le plus de voix, mais cette réflexion est erronée. En effet, dans cet exemple, il est possible que la majorité des votants ne souhaite pas le projet C. Si lors du premier tour, aucune proposition n'atteint la majorité absolue ($100 : 2 = 50 + 1 = 51$), la variante dont le score est le plus faible est éliminée (ici, B, avec 25 voix). Lors de la deuxième votation à ce sujet, il est vraisemblable que les votants qui, au premier tour, ont voté pour le projet B soutiennent désormais le projet A car ils ne veulent pas que leurs enfants doivent traverser la route et la voie ferrée pour se rendre dans la nouvelle école. On obtient ainsi 55 voix pour la variante A tandis que la variante C conserve ses 45 voix.

La majorité souhaite donc le site A. Suivant les préférences, il se peut que la procédure décrite ici ne permette pas à la proposition majoritaire de l'emporter. En effet, si le site B est situé à proximité du site C (dont il n'est séparé que par la voie ferrée et la route), les partisans du site C seraient certainement plus favorables au site B qu'au site A qui est plus éloigné. Mais vu que le site B n'a pas été retenu au premier tour, il n'est plus possible de soutenir cette variante. Par conséquent, on obtient un résultat plus fiable, plus simple et plus transparent en appliquant le système de la confrontation entre les propositions (principe de la coupe décrit ci-dessus). L'usage veut que le Président demande, même si le projet a déjà l'aval d'une majorité, s'il y a des **voix contre**.

Cas n°1

Décision en matière de dépenses: 50'000 francs pour la rénovation des installations sportives scolaires.

Aucune proposition n'émane de l'Assemblée.

- *Question posée par le Président :*

«Acceptez-vous la dépense de 50'000 francs devant permettre de rénover les installations sportives scolaires?»

- *Réponse des ayants droit au vote : «oui» ou «non»*

Cas n°2

Arrêté de dépense : participation de la commune à des abonnements des chemins de fer (action en faveur de la protection de l'environnement).

Propositions :

- Proposition du Conseil communal : participation de 30 pour cent.
- Proposition formulée par des membres de l'Assemblée communale : participation de 50 pour cent.

Demande(s) du Président :

- «Les personnes qui sont en faveur d'une participation de 30 pour cent sont invitées à lever la main.»
- «Les personnes qui sont en faveur d'une participation de 50 pour cent sont invitées à lever la main.»

La proposition qui l'emporte est celle qui recueille le plus grand nombre de voix.

Commentaire : il ne s'agit pas d'un vote où l'on répond par «oui» ou par «non», mais d'un vote par opposition de deux propositions (confrontation).

Vote final :

- *Question du Président :*
«Acceptez-vous la participation de (proposition qui emporte la décision) pour cent?»
- *Réponse des ayants droit au vote :* «oui» ou «non»

6. DESTIN JURIDIQUE DES DÉCISIONS DE L'ASSEMBLÉE

6.1 Le recours contre des décisions de l'Assemblée

Les dispositions de l'article 56 LCom précise que pour autant qu'elles ne puissent pas faire l'objet d'un recours fondé sur la LDP, les décisions émanant d'un organe communal sont sujettes à opposition et recours conformément au Cpa.

En outre, les électeurs de la commune ont qualité pour recourir contre les décisions qui touchent aux intérêts généraux de la commune (recours en matière communale). Le recours doit être formé dans les trente jours dès la notification de la décision. Les motifs de recours sont ceux prévus à l'article 122, lettres a et b, Cpa. Les dispositions du Cpa sont applicables pour le surplus.

Lorsque la contestation porte sur une décision de l'Assemblée communale, la procédure d'opposition n'est pas ouverte, le délai de recours commence à courir le lendemain du jour de la séance et le conseil communal représente la commune dans la procédure.

Concernant les règlements communaux, la procédure est différente de l'article 56 LCom. En effet, quiconque peut attaquer la décision prise au sujet d'un règlement communal par un recours en matière communale a qualité pour former opposition, durant le dépôt public mais au plus tard jusqu'à expiration du délai de recours de 30 jours, auprès du Conseil communal, contre la teneur du règlement et pour violation des règles de la procédure en matière d'établissement d'un règlement (art. 28, DCom). Si l'opposition est formée et qu'un recours en matière communal est également déposé, la procédure d'approbation est, en règle générale, **suspendue**, jusqu'à droit connu dans la procédure de recours en matière communale (art. 30, al. 2, DCom).

En matière électorale ainsi que dans les cas spécifiés aux articles 108 à 111 LDP, les recours contre les décisions relatives à l'enregistrement des électeurs, aux initiatives populaires et aux initiatives des communes en matière cantonale, aux initiatives populaires en matière communales ainsi qu'aux demandes de référendum en matière communales peuvent être portés devant la Cour constitutionnelle.

Le droit de recourir appartient à chaque électeur de la commune. Le recours doit être déposé dans les dix jours qui suivent la découverte du motif de recours ; s'il est dirigé contre le scrutin même, il peut encore être déposé dans les trois jours qui suivent la publication des résultats du scrutin dans le Journal officiel.

Les décisions relatives aux élections des conseillers communaux, des maires, des Présidents des Assemblées ainsi qu'à toutes autres élections communale par voie de scrutin populaire peuvent être portés devant le juge administratif.

Le droit de recourir appartient à chaque électeur de la commune. Le délai de recours est le même que ceux pouvant être portés devant la Cour constitutionnelle.

Les décisions du juge administratif en matière d'élection ou de vote populaire (référendum) peuvent être portées, dans les dix jours qui suivent la décision attaquée, devant la Cour constitutionnelle.

t) Exemple de majorité "correcte" qui ne résisterait pas à un examen réalisé dans le cadre d'un recours :

Les parcelles A, B et C qui appartiennent à la commune sont disponibles pour la construction d'une école enfantine. L'Assemblée doit se prononcer par un arrêté de principe en faveur d'un emplacement afin qu'il soit possible de passer à la planification concrète. Le résultat du vote est le suivant (la totalité des 100 ayants droit au vote présents participe):

Site A: 45 voix

Site B: 20 voix

Site C: 35 voix

Le Président de l'Assemblée annonce que le projet sera réalisé sur le site A. Après l'Assemblée, dans un café du village, certaines voix s'élèvent pour dire que le site A ne correspond pas forcément à la volonté de la majorité. Comment évaluez-vous la situation, d'un point de vue juridique?

Réponse:

La procédure adoptée est incorrecte et ne résisterait pas à un examen réalisé dans le cadre d'un recours. Etant donné que le site A recueille moins de voix que les sites B et C ensemble, la «véritable volonté» de la majorité des ayants droit au vote n'est pas reflétée. Seule l'application rigoureuse du système de la proposition qui l'emporte (principe de la coupe) permet de garantir que les ayants droit au vote peuvent à tout moment exprimer leur préférence (le moment venu, une personne doit pouvoir soutenir la proposition qu'elle place au second rang si celle qui avait sa préférence n'a pas été retenue) et qu'au terme du processus, la volonté du corps électoral a pu s'exprimer de manière correcte et fidèle. Pour la réponse exacte, se reporter au chiffre 5.5. exemple r) du présent guide.

Sauf prescription légale contraire, le recours a effet suspensif (art. 132 Cpa), ce qui signifie que la décision de l'Assemblée qui fait l'objet du recours ne devrait pas être appliquée jusqu'à l'entrée en force de la décision à son sujet ou jusqu'au retrait, le cas échéant, de l'effet suspensif.

En effet, on ne peut raisonnablement demander à des participants à une Assemblée, qui ne sont pas des spécialistes du droit procédural, d'analyser très rapidement des questions délicates liées à la procédure, de reconnaître sans délai des éventuels manquements et de les contester. Les procédures de votation compliquées ou les dispositions sur la protection des minorités impliquent que l'on dispose de connaissances spécifiques particulières si l'on veut que ces prescriptions soient appliquées sans la moindre erreur. On peut demander aux ayants droit au vote qu'ils interviennent sans délai s'ils ressentent un sentiment de «malaise» à l'égard de la procédure, sans qu'ils puissent immédiatement livrer la bonne solution. Si un ayant droit au vote dépose une proposition et que celle-ci ne fait l'objet d'aucun vote lors de



la confrontation, il doit immédiatement contester ce vice. Une telle contestation ne suppose aucune connaissance spécifique et peut donc être exigée des membres des ayants droit au vote.

La violation de prescriptions de procédure ne suffit pas à elle seule à entraîner **l'annulation** d'un arrêt ou d'une élection. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, des vices de procédure constatés entraînent l'annulation d'une votation (ou d'une élection) uniquement s'ils ont pu influencer de manière décisive le résultat du vote. Les exigences quant à la preuve d'une telle influence sont plus ou moins grandes selon que cette influence peut être chiffrée ou non. Lorsque la nature du vice en question ne permet pas de déterminer numériquement ladite influence, il suffit que cette dernière soit, en raison des circonstances, dans l'ordre des possibilités. Il faut alors prendre en considération notamment l'importance de l'écart des voix, la gravité du vice constaté et son influence sur le vote dans son ensemble. Si la possibilité d'un résultat différent au cas où la procédure n'aurait pas été viciée est à ce point minime qu'elle ne puisse plus entrer sérieusement en considération, il faut renoncer à annuler le vote; mais si l'influence apparaît comme pratiquement possible, il faut au contraire annuler le vote (ATF 106 la 200, ATF 112 la 129, JdT 1998 I 109). Pour qu'une affaire soit annulée, il suffit donc que le fait qu'elle ait subi une influence soit de l'ordre du **possible** et non du certain.

6.2 L'exécution des décisions de l'Assemblée

S'il n'est pas fait usage du délai de recours ou qu'un recours a été rejeté par décision ayant acquis force de chose jugée, la décision peut être exécutée sans hésitation. Il est plus délicat de procéder à **l'exécution avant l'échéance du délai de recours**. Certes, il n'existe aucune interdiction expresse prévoyant que les décisions ne peuvent pas être exécutées avant l'échéance du délai de recours, mais la commune doit évaluer très précisément le risque qu'elle court.

En effet, si un recours est approuvé ultérieurement, la commune devra en principe rétablir l'état antérieur (état précédant l'exécution). Une exécution pendant le délai de recours est tout de suite empêchée de par la loi par un recours (en matière communale), car celui-ci a un effet suspensif. Il convient de faire preuve d'une prudence particulière lorsque des contrats sont conclus durant le délai de recours. Si, par la suite, la décision devait être annulée, la commune resterait, en fonction des circonstances, liée par le contrat, et, de ce fait, serait tenue de verser des dommages-intérêts. Par conséquent, des contrats ne devraient être conclus durant le délai de recours qu'à la condition que leur effet ne se déploie qu'une fois que la décision est exécutoire, c'est-à-dire au terme du délai de recours, pour autant qu'il n'ait pas été utilisé, ou lorsque la décision y relative est entrée en force.

Les décisions prises doivent en principe être exécutées par le Conseil communal (art. 87 LCom), ou, le cas échéant, par une commission (spéciale) instituée à cet effet (art. 97 LCom). La **renonciation** à l'exécution ne relève pas de leur appréciation. Elle doit émaner de l'organe qui a pris la décision en son temps, sous réserve d'une modification apportée dans l'intervalle au régime des compétences. Une inactivité de la part du Conseil communal peut à tout moment faire l'objet d'un recours portant sur le déni de justice ou le retard injustifié.

On se demande souvent si les décisions de l'Assemblée qui ont acquis force de chose jugée peuvent être **réexaminées**. Le Tribunal fédéral a précisé dans un arrêt qu'une demande de nouvel examen est admissible pour autant qu'elle ne constitue pas un abus de droit (ATF 99 Ia 402). Au sujet de l'abus de droit, le Tribunal fédéral précise: «On pourrait en tout cas admettre un tel abus lorsque des demandes de nouvel examen sont à nouveau déposées alors que l'Assemblée communale a déjà manifesté sa volonté plus d'une fois et de façon claire. Mais une première demande de nouvel examen n'est pas abusive, notamment lorsque le résultat du vote était peu probant (faible majorité). En accordant aux citoyens un large droit de proposition et d'initiative, le législateur s'est accommodé du fait que, suivant les circonstances, l'activité administrative pourrait être rendue plus difficile par des citoyens qui font un abondant usage de ce droit. Mais il faut ici, avant tout, permettre aux citoyens doués d'un saine esprit démocratique d'empêcher les excès d'une démocratie d'Assemblée» (JdT 1975 I, p. 504,). Les demandes d'un nouvel examen ne sont pas prises en considération si l'exécution de la première décision est déjà largement **avancée**. Si le Conseil communal a par exemple déjà conclu tous les contrats pour un projet de construction et que les travaux ont commencé, une demande de nouvel examen serait sans nul doute trop tardive.



7. REFERENCES

Dispositions édictées par la commune

Lors de questions ayant trait à la procédure, il convient toujours, au préalable, de se référer au règlement d'organisation et d'administration de la collectivité de droit communal concernée. De nombreuses communes ont en outre extrait du règlement d'organisation et d'administration les dispositions – à caractère principalement «technique» - portant sur la procédure à suivre lors de l'Assemblée communale pour les ancrer dans un acte législatif distinct («Règlement sur les élections communales», par exemple). L'ensemble des règlements peuvent être consultés auprès du secrétariat de la commune concernée.

Dispositions du droit supérieur

- Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101) ;
- Constitution du canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJU 101) ;
- Code de procédure administrative du 30 novembre 1978 (RSJU 175.1) ;
- Loi sur les communes du 9 novembre 1978 (RSJU 190.11) ;
- Décret sur les communes du 6 décembre 1978 (RSJU 190.111) ;
- Loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978 (RSJU 161.1) ;
- Ordonnance d'exécution de la loi sur les droits politiques du 9 février 1999 (RSJU 161.11) ;
- Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE) du 5 septembre 2012 (RSJU 170.41) ;
- Ordonnance sur la protection des données à caractère personnel du 7 avril 1988 (RSJU 170.411) ;
- Loi sur les publications officielles du 9 novembre 1978 (RSJU 170.51) ;
- Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 25 juin 1987 (RSJU 701.1).

Les actes législatifs cantonaux précités ainsi que la table des matières du Recueil systématique des lois jurassiennes (RSJU) peuvent être consultés et ou commandés par le biais d'Internet ([RSJU](#)).

Recueils de jugements :

- Arrêts du Tribunal fédéral; abonnements : Administration des arrêts du Tribunal Fédéral Suisse, 5, chemin du Closel, 1020 Renens ; les arrêts peuvent aussi être consultés sur Internet avec le lien suivant :

<http://www.bger.ch/fr/index/juridiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht.htm>).

- Arrêts du Tribunal cantonal ; les arrêts depuis l'année 2012 peuvent être (partiellement) consultés sur internet avec les liens suivants :

<http://www.jura.ch/JUST/Instances-judiciaires/Tribunal-cantonal/Revue-jurassienne-de-jurisprudence.html>

<http://www.jura.ch/JUST/Instances-judiciaires/Tribunal-cantonal/Jurisprudence-recente.html>



Département des finances

Délégué aux affaires communales

Adresse :

Délégué aux affaires communales
Rue du 24-Septembre 2
2800 Delémont

Téléphone : 032/420.58.50

Contact : secr.com@jura.ch

Site internet : www.jura.ch/com

Le présent guide peut être téléchargé à partir de l'adresse www.jura.ch/com rubrique « guide pratique relatif aux Assemblées communales ».