

JU_GERICHTE CA 2021 47 vom 6. Dezember 2021

JU Tribunal cantonal, 2021-12-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_CA_2021_47

FR: JU_GERICHTE CA 2021 47 du 6 décembre 2021

IT: JU_GERICHTE CA 2021 47 del 6 dicembre 2021

Regeste

Annuler la décision d'approbation du nouveau règlement portant sur la jouissance des pâturages en propriété de la 1ère section de la Commune | divers

Erwägungen

E. 1

Recevabilité

E. 1.1

Les sections de communes sont soumises à la loi sur les communes. La section de commune est une corporation territoriale de droit public, reconnue comme telle et délimitée dans le règlement d'organisation de la commune générale ; elle exerce en vertu de ce règlement des attributions communales permanentes en lieu et place de la commune générale (art. 114 LCom). La section de commune fixe son organisation dans un règlement. Les dispositions concernant l'organisation de la commune municipale s'appliquent par analogie à la section de commune (art. 116 LCom).

E. 1.2

Aux termes de l'art. 56 LCom (Loi sur les communes; RSJU 190.11), « pour autant qu'elles ne puissent pas faire l'objet d'un recours fondé sur la Loi sur les droits politiques, les décisions émanant d'un organe communal sont sujettes à opposition et recours

CA 47/2021 – décision du 6 décembre 2021 5 conformément au Code de procédure administrative (al. 2) (ci-après Cpa ; RSJU 175.1). 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 30 jours dès la notification de la décision. Les motifs sont ceux prévus à l'art. 122 let. a et b Cpa (al. 2). Lorsque la contestation porte sur une décision de l'assemblée communale ou du conseil général, 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 (al. 3) ». En l'espèce, il s'agit d'une décision prise par l'assemblée générale des ayants droit de voter, conformément à l'art. 2 ch. 1 du Règlement d'organisation et de jouissance de la commune de B._____ (PJ 3 autorité intimée). L'adoption du règlement litigieux ne relève pas de la loi sur les droits politiques (cf. art. 110 LDP). Il appartient en tout état de cause à la juge administrative de statuer sur les recours en matière communale, sous réserve de recours devant la Cour administrative (art. 61 LCom).

E. 1.3

Le recourant, A._____, agriculteur à B._____, habitant la commune, a déposé son recours le 30 avril 2021 devant la juge administrative contre la décision d'adoption du

règlement de jouissance des pâturages de la commune de B._____. Le délai de recours est respecté. La qualité pour recourir lui est reconnue non pas en vertu de l'art. 120 let. a Cpa, mais en raison de sa qualité de citoyen de la commune mixte de B._____, respectivement d'ayant droit de la commune de B._____ (cf. art. 2 al. 3 du règlement d'organisation et de jouissance de la commune de B._____ ; PJ 3 autorité intimée). Il recourt contre une décision qui touche aux intérêts généraux de la commune de B._____.

E. 1.4

Contrairement à l'allégué du recourant, l'examen du recours ne porte que sur l'examen de l'art. 122 let. a et b Cpa, mais pas sur l'inopportunité de la décision (cf. art. 56 LCom précité).

E. 1.5

Les autres conditions de recevabilité sont données et il convient d'entrer en matière.

E. 2

Le recourant invoque une violation du droit d'être entendu car il n'est pas possible de déterminer combien d'agriculteurs ayants droit au vote ont participé à l'assemblée communale et auraient dû se retirer.

E. 2.1

Le droit d'être entendu prévu par l'art. 29 al. 2 Cst. est garanti essentiellement dans le cadre des procédures administratives ou judiciaires, notion figurant à l'alinéa 1 de cette disposition. Ainsi, en matière administrative, il prévaut dans les procédures conduisant à l'adoption de décisions administratives, donc de mesures individuelles et concrètes fondées sur le droit public portant sur des droits ou obligations des administrés, soit dans toutes les procédures d'application du droit (JACQUES DUBEY, Droits fondamentaux,

CA 47/2021 – décision du 6 décembre 2021 6 2018, n. 4057 s.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse vol. I, 3ème éd., 2013, n. 1331 ss ; arrêt 1C_346/2018 du 4 mars 2019 consid. 5.1).

E. 2.1.1

Dans le cadre d'une procédure législative, c'est-à-dire dans une procédure qui conduit à l'adoption de normes générales et abstraites, la Constitution fédérale ne confère pas aux citoyens le droit d'être entendus. Selon la jurisprudence, une exception n'est admise que lorsque certaines personnes (destinataires dits "spéciaux") sont touchées de façon sensiblement plus grave que le plus grand nombre des destinataires "ordinaires", par exemple lorsqu'un décret de portée générale ne touche concrètement qu'un très petit nombre de propriétaires (arrêts 1C_346/2018 du 4 mars 2019 consid. 5.1 ; 1C_136/2018 du 26 novembre 2018 consid. 4.1 destiné à publication et les arrêts cités).

E. 2.1.2

Au cas particulier, il s'agit de l'adoption d'une norme d'intérêt général qui touche aux intérêts généraux de la collectivité des ayants droit de la commune de B._____. L'adoption du règlement de jouissance est opposable à tous les ayants droit de la commune de B._____ et pas seulement à une minorité d'entre eux. Le recourant ne peut dès lors valablement soulever une violation du droit d'être entendu dans ce contexte d'adoption d'une norme législative. Ce grief doit être rejeté.

E. 2.2

A toutes fins utiles, il peut être rappelé au recourant que les délibérations des organes communaux sont consignées dans un procès-verbal. Celui-ci doit en tout cas mentionner le nombre de personnes présentes, ainsi que toutes les propositions présentées et les décisions prises (art. 32 al. 2 LCom). L'art. 27 du Règlement d'organisation de la commune de B. _____ prévoit également que le procès-verbal sera rédigé par le secrétaire de l'assemblée. Y seront mentionnés : le lieu et la date de l'assemblée, le nom du président et du secrétaire, le nombre de citoyens présents, toutes les propositions formulées et les décisions prises, ainsi qu'un résumé de la discussion. Il n'existe ainsi pas d'obligation de tenir une liste nominative des ayants droit au vote. Enfin et par surabondance, le recourant, présent à l'assemblée, ancien conseiller communal et membre de la commission des pâturages de 2005 à 2016 ou 2017 connaissait parfaitement les 47 personnes présentes. Il est de parfaite mauvaise foi en prétendant qu'il n'est pas possible de savoir si d'autres agriculteurs ayants droit que ceux cités dans le procès-verbal étaient présents à l'assemblée !

E. 3

Le recourant considère que les agriculteurs ayants droit et la secrétaire du jour, mariée à un agriculteur, devaient se retirer.

E. 3.1

Aux termes de l'art. 33 du Décret sur les communes (RSJU 190.111) « toute violation de prescriptions fixant une compétence ou une procédure lors d'une assemblée communale ou d'une séance d'un autre organe communal doit être constatée séance tenante (al. 1). L'obligation de contester séance tenante disparaît lorsque, au vu des circonstances, il CA 47/2021 – décision du 6 décembre 2021 7 ne saurait être exigé de la personne concernée qu'elle invoque le vice à temps (al. 2). Quiconque contrevient à l'obligation de contester séance tenante perd le droit de recourir ultérieurement ». Cette disposition légale est entrée en vigueur le 1er mars 2016 à la suite de la révision de l'ancien art. 33 du Décret sur les communes. L'art. 33 al. 1 DCom implique qu'une personne qui assiste à une séance et constate – ou aurait dû, au vu des circonstances, constater – un vice dans le mode de procéder, a l'obligation d'intervenir et de contester expressément la procédure. Si elle s'abstient, elle est alors déchue du droit d'invoquer ce motif dans un recours déposé ultérieurement. Cette prescription invite en somme les ayants droit à agir de bonne foi (Journal des débats n° 18 - 2015 du 18 novembre 2015, p. 937). Cette disposition a été adoptée par le Parlement sans discussion en 1ère lecture et également lors de la séance du Parlement le 9 décembre 2015 en 2ème lecture (Journal des débats n° 20 - 2015 du 9 décembre 2015, p. 1011).

E. 3.2

Force est de constater que le recourant n'a pas soulevé ce grief aux débats de l'assemblée. Tardif, il doit être rejeté, car irrecevable.

E. 3.3

Même s'il avait été recevable, il aurait dû être rejeté. Il est rappelé d'une part que conformément à la jurisprudence et la doctrine, le principe de l'obligation de se retirer au sens de l'art. 25 LCom doit être tempéré en faisant une pesée des intérêts en présence soit : - le nombre des ayants droit dans la commune ; - le nombre de personnes ayant l'obligation

de se retirer ; - l'importance de l'affaire pour la commune ; - l'importance de l'affaire pour les personnes ayant l'obligation de se retirer. 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. Ce chiffre est susceptible d'être corrigé en fonction des intérêts que présente l'affaire pour la commune, respectivement pour les particuliers intéressés (arrêt de la Cour administrative du 27 mars 1995 in RJJ 3/1995 consid. 5 page 228 ; ARN, Die Ausstandspflicht im bernischen Gemeinderecht, JAB 1989, p. 138 et 139). Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence. En présence de 47 ayants droit (sur environ 135 ayants droit de la commune de B._____) concernés par le règlement de jouissance des pâturages de B._____ sur 52 personnes présentes à l'assemblée, il est évident que l'obligation de se retirer ne se justifie pas. D'autre part et surtout en application de l'art. 2 al. 3 du règlement de

CA 47/2021 – décision du 6 décembre 2021 8 jouissance de la commune de B._____ de 1951 (toujours applicable au jour de l'assemblée), « les personnes qui habitent le territoire de la commune et qui jouissent du droit de vote en matière communale ont le droit de vote dans la commune ». Il n'y avait ainsi aucune obligation de se retirer. A cela s'ajoute que ce grief du recourant frise la témérité étant lui-même ayant droit et ne s'étant nullement retiré, tout comme par ailleurs sa compagne présente, avec qui il vit.

E. 4

Le recourant considère que la prise de parole de D._____, président de la Commission des pâturages, a pu influencer le vote et qu'en raison de la violation du droit de se retirer, la décision doit être annulée.

E. 4.1

L'art 34 al. 2 Cst. protège la libre formation de l'opinion des citoyens: il garantit ainsi aux citoyens qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur libre volonté. Chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible et exprimer son choix en conséquence. La liberté de vote garantit la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe. Selon la jurisprudence, le résultat d'une votation est faussé lorsque les citoyens ont été informés de manière erronée sur le but et la portée du projet soumis au vote. Il est interdit de passer sous silence des éléments importants pour la décision du citoyen ou de reproduire de manière inexacte les arguments des adversaires du référendum ou de l'initiative (cf. ATF 139 I 2 consid. 6.2 p. 13 s. et les références citées; 138 I 61 consid. 6.2 p. 82) ; arrêt 1C_338/2018 du 10 avril 2019 consid. 2.1 ; ATF 145 I 1 consid. 4.1 p. 5; 143 I 78 consid. 4.3 p. 82 et les références citées).

E. 4.2

D._____ est membre de la commission des pâturages, la présidence de cette commission est assurée par un conseiller communal. Le projet de règlement a été présenté article par article et dans le détail lors d'une assemblée d'information du 13 janvier 2021 en présence de plus de 20 personnes, dont le recourant, par les membres de la commission des pâturages et le représentant de la FRI. Depuis 2005 à 2016, le recourant a collaboré avec les autorités en vue de l'adoption de ce règlement en sa qualité de conseiller communal responsable

notamment des pâturages et comme président de la commission des pâturages. Il ressort du procès-verbal de l'assemblée du 31 mars 2021 (PJ 7 autorité intimée) que le règlement a été discuté et voté dans son ensemble. D._____ a exposé la mission de la commission des pâturages qui était de mettre en adéquation le règlement avec ce qui se passe sur le terrain depuis plus de 20 ans. On peine ainsi à comprendre quelle influence concrète D._____ aurait pu avoir sur l'issue du vote, qui par ailleurs est sans équivoque. Le recourant ne prétend d'ailleurs pas que les ayants droit auraient été informés de manière erronée ou que des éléments importants auraient été omis.

E. 4.3

Mal fondé, ce grief doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

CA 47/2021 – décision du 6 décembre 2021 9

E. 5

La décision se fonde sur des faits qui sont faux, puisque l'annexe 6 du règlement retient une SAU pour le recourant de 14,18 ha alors que selon le recensement agricole il exploite 15,16 ha. A cela s'ajoutent que les chiffres retenus se fondent sur des données de 1998 et que des modifications importantes peuvent être survenues.

E. 5.1

Les droits de jouissance des pâturages communaux sont étroitement liés à la propriété foncière dont dispose l'ayant droit. S'agissant de la nature des droits d'encrannes, la doctrine les considère, à juste titre, comme des droits de pacage immémoriaux et leur applique par conséquent le régime juridique des droits acquis (TC/ADM 17/2014 consid. 2.2; CA 51/2014 consid. 5.2.3 ; KONRAD BAUMANN, La jouissance des pâturages communaux aux Franches-Montagnes, RJJ 1994 p. 219ss (228) et la jurisprudence citée).

E. 5.2

Le règlement litigieux précise à l'art. 5 al. 2 que « l'attribution des droits de pacage aux ayants droit représente pour chacun la concrétisation de leurs droits acquis à la jouissance du Communal. Les droits acquis se réfèrent à la situation en 1998 au moment où le Communal est passé de surfaces d'estivage (pâturages communautaires) en SAU ». Le recourant le savait et il l'a accepté durant 20 ans. Il reconnaît d'ailleurs qu'il a commencé à revendiquer des surfaces lorsqu'il a quitté le conseil communal et que la commune a cherché à lui prendre des terres pour en donner à un voisin qui se plaignait de ne pas en avoir assez. Le règlement formalise la situation en vigueur, définie en 1998, sur la base de l'analyse de la société « Pâturages Conseils et Projets, P. Gmür, de novembre 1992 ». Il importe ainsi peu que les SAU recensées du recourant soient différentes. Il ne le prouve d'ailleurs pas. La répartition dans le terrain, concrétisée par le règlement et ses annexes, est identique pour tous les ayants droit et a été reprise de celle de 1998. La FRI, mandatée par la commune pour collaborer avec les autorités à l'élaboration du nouveau règlement de jouissance a clairement répété que le mandat confié devait adapter le règlement à la situation dans le terrain de 1998, période à laquelle les encrannes ont été distribuées par secteurs individualisés à chaque ayant droit et non plus en surface communautaire. Les faits sont ainsi justes et fondés sur la réalité de 1998. Certes, les mensurations des surfaces ont été mises à jour pour tenir compte des techniques géomatiques plus précises que celles de 1998. Il n'en résulte toutefois aucune modification pour le recourant en termes d'encrannes attribuées. Enfin, il faut rappeler que les conditions d'attribution des droits de jouissance

dépendent non seulement de la SAU, mais également du potentiel fourrager du terrain. Cela a en particulier été évalué dans le rapport de l'expertise de la société Pâturages, Conseils et Projets de P. Gmür en 1992 et a servi de base pour l'attribution des secteurs aux divers ayants droit en 1998. Il n'y a donc pas de violation du droit ou de constatation inexacte des faits.

CA 47/2021 – décision du 6 décembre 2021 10

E. 5.3

Le recourant invoque une violation de l'égalité de traitement en citant une comparaison entre D._____ et E._____. Le recourant ne peut pas soulever une prétendue inégalité de traitement qui ne le concerne pas, même en qualité de simple citoyen. Il peine d'ailleurs à établir ne serait-ce qu'un indice d'inégalité, ne connaissant pas les situations exactes de ces deux exploitants. De plus, sans reprendre le développement à l'appui d'une inégalité de traitement, il faut constater d'emblée que les situations ne sont pas comparables. Les surfaces donnant droit à l'attribution des droits de pacage sur le Communal sont différentes pour les deux exploitants et on ne connaît pas le nombre d'encrannes. Il ne s'agit pas de situations comparables ou identiques (annexe 2).

E. 6

Il convient enfin de rappeler que lorsque des irrégularités sont constatées, la votation n'est annulée qu'à la double condition que la violation constatée est grave et qu'elle a pu avoir une influence sur le résultat du vote. Il y a lieu de tenir compte notamment de l'écart de voix, de la gravité des vices de procédure et de leur portée sur le vote dans son ensemble. Si la possibilité d'un résultat différent au cas où la procédure n'aurait pas été viciée apparaît à ce point minime qu'elle ne puisse pas entrer sérieusement en considération, il y a lieu de renoncer à l'annulation du vote. Dans le cas contraire, il y a lieu de considérer le vice comme important et annuler la votation (1C_521/2017 du 14 mai 2018 consid. 3.1.3; 1C_610/2017 du 7 mai 2018 consid. 2.1 et toute la jurisprudence citée). 6.1 Au cas particulier, le projet de règlement de jouissance des pâturages en propriété de la commune de B._____ a été voté « en bloc » par l'assemblée. Selon le procès-verbal de la séance de l'assemblée, l'entrée en matière a été adoptée par une majorité évidente et il a été constaté 4 avis contraires. Le règlement a été mis au vote après la discussion. Le règlement de jouissance des pâturages en propriété de la commune de B._____ a été accepté par 36 oui et 8 non, soit à une majorité de plus des trois-quarts.

E. 6.2

Force est de constater qu'il n'y a pas lieu d'annuler le vote au vu du résultat clair du vote, de l'absence d'un vice grave ou d'une irrégularité pouvant influencer la formation de la volonté populaire. Il ressort sans équivoque du procès-verbal que l'assemblée a pu délibérer valablement, et que le règlement contesté par le recourant a été adopté à une majorité plus qu'évidente. Il n'y a ni violation de la loi ni constatation inexacte de faits. Le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

E. 7

Frais et dépens

E. 7.1

Le recourant succombe. Conformément à l'art. 219 al. 1 Cpa il doit supporter les frais judiciaires.

CA 47/2021 – décision du 6 décembre 2021 11

E. 7.2

L'art. 230 al. 1 Cpa pose le principe qu'il n'est pas alloué de dépens aux collectivités publiques qui ont obtenu gain de cause. Il peut y être fait exception aux conditions prévues par l'alinéa 2 de l'art. 230 Cpa. Il est alloué des dépens lorsque les collectivités publiques ont dû faire appel à un mandataire extérieur et qu'il en est résulté des frais élevés ou que d'autres circonstances particulières le justifient, notamment la complexité en fait ou en droit de l'affaire, le fait que la partie adverse était assistée d'un mandataire professionnel ou lorsque l'équité l'exige. Il s'agit d'une « Kannvorschrift » et une certaine latitude est laissée à l'autorité (P. BROGLIN, G. WINKLER DOCOURT, J. MORITZ, Procédure administrative et juridictionnelle, 2ème édition, n° 700). Dès lors que le recourant était assisté d'un avocat, que son recours soulevait des questions juridiques d'une certaine complexité et qu'il s'agit d'une commune ne disposant pas d'une infrastructure administrative et juridique lui permettant de procéder sans avocat, il incombe au recourant de verser une indemnité de dépens à l'autorité communale intimée en application de l'art. 230 al. 2 Cpa (cf. RJJ 2009, arrêt de la Cour administrative du 12 septembre 2008 consid. 3 p. 44 et la jurisprudence citée).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.