



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 5 et 6 / 2013

Président : Pierre Broglin
Juges : Sylviane Liniger Odiet et Philippe Guélat
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 26 AVRIL 2013

en la cause liée entre

1. la Commune mixte de Montfaucon, agissant par son Conseil communal, Route de Péchillard, 2362 Montfaucon,
- représentée par **Me Claude Jeannerat**, avocat à 2800 Delémont,

recourante no 1,

2. l'Assemblée des ayants droit aux pâturages de la Commune de Montfaucon,
2362 Montfaucon,

recourante no 2,

et

X. et consorts,

- représentés par **Me Jean-Michel Conti**, avocat à 2900 Porrentruy,

intimés,

relative à la décision de la juge administrative du 17 décembre 2012.

CONSIDÉRANT

En fait :

A.

A.1 Par courrier du 5 mars 2012, A. et B. ont adressé au Conseil communal de Montfaucon (ci-après : le Conseil) une demande d'acquisition d'une parcelle d'environ 2'100 m² (dossier JA PJ 1 recourante no 2).

A.2 Par lettre du 14 mars 2012, la Commission communale des pâturages a demandé au Conseil communal, qui lui avait transmis la demande de A. et B., qu'une compensation de terrains lui soit proposée et que la surface à vendre soit réduite (dossier JA PJ 4 recourante no 2). Le 21 mars 2012, le Conseil a répondu qu'il était possible de diminuer la surface du terrain à environ 1'700 m² mais que faute de terrain disponible, une compensation n'était pas envisageable (dossier JA PJ 5 recourante no 2).

A.3 Lors de l'assemblée du 18 avril 2012 (cf. dossier JA PJ 7 recourante no 2), les ayants droit aux pâturages de Montfaucon ont formulé différentes questions auxquelles le Conseil a répondu par courrier du 8 mai 2012, confirmant pour l'essentiel son courrier du 21 mars 2012 (dossier JA PJ 6 recourante no 2).

B.

B.1 Lors de l'assemblée extraordinaire du 13 juin 2012 (cf. dossier JA PJ 8 recourante no 2), 20 personnes représentant 25 propriétaires sur les 55 convoqués étaient présentes. Le point 3 de l'ordre du jour était libellé comme suit: "décider de la vente d'une portion de terrain d'environ 1'700 m², à soustraire du feuillet n° 15, pour Mme et M. B. et A.". Après délibération, cet objet a été accepté par vote à bulletins secrets. On a dénombré 14 oui, 10 non et 1 bulletin blanc (dossier JA PJ 8 recourante no 2).

B.2 La décision a été contestée auprès de la juge administrative par une partie des ayants droit, par recours du 7 juillet 2012, complété le 29 août 2012. Les recourants ont conclu à l'annulation de la décision précitée du 13 juin 2012.

Pour l'essentiel, ils contestent la validité de la décision, au motif que C., secrétaire de l'assemblée, a voté par procuration et que B., future acquéreuse de la portion de terrain à vendre, s'est fait représenter alors qu'elle aurait dû se retirer puisque l'objet du vote la touchait directement. Les recourants contestent également l'objet du vote puisque la question de la compensation n'a pas été réglée alors qu'elle aurait dû l'être obligatoirement.

B.3 Par décision du 17 décembre 2012, la juge administrative a annulé la décision de l'assemblée extraordinaire des ayants droits aux pâturages de Montfaucon du 13 juin 2012.

En substance, elle relève que le vote par procuration, qui a été pratiqué en l'espèce conformément au règlement de jouissance des pâturages de la Commune mixte de Montfaucon (ci-après: le règlement), est contraire au droit cantonal et communal. Elle retient également que les ayants droit n'ont pas renoncé expressément à la compensation à laquelle ils avaient droit. Un vote à ce sujet devait intervenir, ensuite de quoi, si ce vote était positif, l'assemblée devait se prononcer sur la vente.

C. Deux recours ont été déposés contre cette décision auprès de la Cour administrative, l'un par la Commune de Montfaucon, agissant par son Conseil communal, en date du 31 janvier 2013, et l'autre par l'Assemblée des ayants droit aux pâturages de

Montfaucon en date du 1^{er} février 2013. Ces recours, similaires, concluent tout deux à l'annulation de la décision de la juge administrative du 17 décembre 2012 et à la confirmation de la décision de l'assemblée du 13 juin 2012.

En substance, les recourantes relèvent à l'appui de leur recours respectif que l'article 3 al. 2 et 3 du règlement, lequel permet aux ayants droit de se faire représenter par un tiers lors de l'assemblée, est valable. Il correspond de plus à une pratique ancestrale. Par ailleurs, il est arbitraire d'assimiler l'exercice du droit de vote des ayants droit à la jouissance de pâturages à l'exercice d'un droit politique, dès lors que les droits de pacage sont étroitement liés à la propriété foncière. Il s'agit de l'exercice d'un droit patrimonial et non politique. Par conséquent, les règles liées à l'exercice des droits politiques ne sont pas applicables en l'espèce. Au surplus, les communes disposent d'une large autonomie dans la manière dont elles entendent régler le fonctionnement des commissions communales qu'elles instituent ainsi que la prise de décision en leur sein, de sorte qu'affirmer que le droit de vote par procuration est contraire au droit cantonal et communal est faux. Elles ajoutent que l'assemblée des ayants droit ne peut être considérée comme une commission communale puisque de nombreux membres ne sont pas domiciliés à Montfaucon. Les recourantes relèvent en outre que même si les votes par procuration n'étaient pas pris en compte, la vente aurait malgré tout été acceptée. Enfin, il a toujours été clairement mentionné que la vente interviendrait sans compensation.

- D. Dans sa prise de position du 12 février 2013, la juge administrative relève notamment que le vote par procuration n'est pas pluriséculaire ou ancestral comme l'allèguent les recourantes. Le droit de vote était prioritairement exercé en assemblée, à main levée. Ce n'est que plus tard que le législateur a introduit tout d'abord le vote à l'urne et, ultérieurement, le vote par procuration qui restait réservé à des situations particulières. Il a finalement été abrogé dans plusieurs cantons dont celui de Berne et du Jura. La juge n'indique nullement remettre en question les "privilèges" ancestraux découlant des différents actes de classification, mais la manière de les décider. A l'instar d'une assemblée de bourgeoisie dans une commune mixte, une assemblée d'ayants droit d'une commune municipale doit être soumise aux règles du droit public quant aux prises de décision.
- E. Par mémoire de réponse du 26 février 2013, huit ayants droit aux pâturages de Montfaucon (ci-après: les intimés), qui avaient recouru auprès de la juge administrative contre la décision de l'assemblée des ayants droit, ont conclu au rejet des deux recours dans la mesure où ils sont recevables ainsi qu'à la confirmation de la décision de la juge administrative du 17 décembre 2012.

Pour l'essentiel, les intimés relèvent que le vote par procuration n'est plus reconnu dans le canton du Jura. En outre, même si ce vote était admis, des procurations ne pouvaient être données à des personnes non ayants droit, comme cela a pourtant été le cas. Concernant la compensation, les intimés reprennent, en la complétant, l'argumentation développée par la juge administrative à l'appui de sa décision.

En droit :

1.

- 1.1 Les articles 56ss de la loi sur les communes (LCom; RSJU 190.11) réglementent le recours en matière communale. Ils déterminent notamment ce qui peut être l'objet d'un tel recours (cf. art. 56) et la qualité pour recourir en première instance (art. 58) et en seconde instance (art. 61 al. 2).

Le droit bernois a été repris sans modification significative par l'Assemblée constituante, s'agissant du recours en matière communale, à l'exception des organes compétents pour en connaître (cf. JOAC no 52, p. 16 ss). Selon la doctrine se rapportant à l'article 59 al. 1 de la loi bernoise sur les communes de l'année 1973 (correspondant à l'article 56 LCom), peut faire l'objet d'un recours en matière communale une décision prise par une communauté d'usagers, à laquelle compétent depuis un temps immémorial des droits sur des bien-fonds, celle-ci constituant une corporation de droit privé au sens de l'article 21 LiCC (cf. art. 1^{er} al. 2 1^{ère} phrase LCom). Il faut toutefois que cette communauté soit chargée de l'accomplissement de tâches publiques (KILCHENMANN, Die bernische Gemeindebeschwerde, Berne, 1980, p. 64; cf. également art. 1^{er} al. 2 2^{ème} phrase LCom). En l'espèce, le règlement précité attribue diverses tâches à l'assemblée des ayants droit se rapportant à la gestion des pâturages communaux. Il s'agit là de tâches publiques, réglementées par le droit public, de sorte qu'un recours en matière communale au sens des articles 56ss LCom était bien ouvert auprès de la juge administrative contre la décision rendue par l'assemblée extraordinaire des ayants droit aux pâturages de Montfaucon en date du 13 juin 2012.

- 1.2 Les décisions rendues par le juge administratif sur recours en matière communale sont sujettes à recours à la Cour administrative (cf. art. 61 al. 1 LCom). La compétence de la Cour administrative est dès lors donnée en l'espèce.
- 1.3 La qualité pour recourir auprès de la Cour administrative est définie par l'article 61 al. 2 LCom. Cette disposition donne la qualité pour recourir au Conseil communal. Il s'ensuit que le Conseil communal de Montfaucon doit se voir reconnaître la qualité pour recourir en l'espèce. Pour le surplus, son recours a été déposé dans les forme et délai légaux, de sorte qu'il est recevable.
- 1.4 En ce qui concerne l'Assemblée des ayants droit aux pâturages, la situation est différente. La première phrase de l'article 61 al. 2 LCom reconnaît la qualité pour recourir non seulement au Conseil communal, mais également à toute partie à laquelle cette qualité est reconnue par le Code de procédure administrative. L'Assemblée des ayants droit qui a rendu la décision incriminée doit être considérée comme une autorité administrative au sens de l'article 3 Cpa. En effet, soit l'assemblée des ayants droit constitue un organe communal au sens de la lettre b de l'article 3 Cpa, comme le prévoit du reste expressément l'article 4 du règlement d'organisation de la Commune mixte de Montfaucon adopté le 19 décembre 2011 et approuvé le 28 février 2012, ce que contestent les recourantes, soit elle représente

une corporation de droit privé, chargée de l'accomplissement de droit public, comme cela paraît découler de l'article 1^{er} al. 2 LCom, auquel cas la lettre f de l'article 3 Cpa serait applicable (personnes et organismes privés chargés de l'accomplissement de tâches publiques). Cette question peut toutefois demeurer ouverte en l'espèce. Quoiqu'il en soit en effet, l'Assemblée des ayants droit doit être considérée comme l'autorité qui a rendu la décision attaquée, de sorte qu'elle pouvait certes être partie à la procédure de première instance (cf. art. 10 litt. c Cpa). Cependant, pour que sa qualité pour recourir puisse être reconnue, encore faudrait-il que la loi le prévoit, ainsi que cela découle de l'article 120 litt. b Cpa. Or, aucune disposition légale ne prévoit la qualité pour recourir de l'Assemblée des ayants droit contre une décision rendue par le juge administratif. Il s'ensuit que la qualité pour recourir de l'Assemblée des ayants droit aux pâturages de Montfaucon ne saurait être admise sur la base de l'article 61 al. 2 1^{ère} phrase LCom.

La deuxième phrase de cet alinéa prévoit que si le juge administratif a annulé une décision prise par le corps électoral, toute personne ayant le droit de vote dans la commune est en outre légitimée à recourir. Cette disposition ne saurait toutefois fonder le droit de l'Assemblée des ayants droit à recourir, puisque celle-ci ne saurait être assimilée à une personne ayant le droit de vote dans la commune.

Il suit de ce qui précède que le recours de l'Assemblée des ayants droit est irrecevable.

2.

2.1 La juge administrative a considéré que le vote par procuration intervenu lors de l'assemblée extraordinaire du 13 juin 2012 était contraire au droit cantonal et communal et ne correspondait pas à une volonté librement exprimée. Aucun bulletin de vote préalable n'a été établi et les représentés n'ont pu valablement le remplir et donner procuration (procuration proprement dite). En outre, le vote exprimé librement par procuration improprement dite n'est pas non plus établi car les représentés n'ont pu valablement et en toute connaissance de cause se déterminer sur l'objet mis au vote après les délibérations en assemblée. Enfin, il est impossible de déterminer "si les représentants ont observé les instructions et le vote des représentés". Il s'ensuit, pour la juge administrative, que la décision prise, comprenant dix procurations, est entachée d'irrégularités majeures devant entraîner son annulation.

La recourante no 1 conteste cette manière de voir et estime qu'il est arbitraire d'assimiler l'exercice d'un droit de vote des ayants droit à la jouissance des pâturages à un droit politique.

Les intimés se réfèrent à ce sujet à la décision attaquée de la juge administrative.

2.2 Dans le canton du Jura, les droits politiques sont reconnus à ceux qui ont, de par la constitution et la législation qui en découle, la qualité d'électeurs. Les électeurs forment le corps électoral. Ce dernier est défini comme un organe composé et collégial. Il est formé par l'ensemble des citoyens actifs et ceux-ci constituent autant

d'organes partiels de cet organe composé. En règle générale, les titulaires des droits politiques sont des personnes physiques, mais certains ordres juridiques confèrent la qualité d'ayants droit à des collectivités. Dans le canton du Jura, les communes sont habilitées à lancer une initiative ou à demander un référendum cantonal conformément aux articles 75 al. 1 et 78 CJU (cf. MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne, vol. II, n. 10 à 12 ad section 2).

- 2.3 Il découle de l'article 1^{er} du règlement que les bases des droits aux pâturages communaux reposent sur les anciens documents, telle que l'ordonnance du prince-évêque Guillaume Jacques, la Sentence des Commis de 1702 et l'acte de classification qui affectent ces droits aux propriétaires des terres cultivées, soit en raison de leur étendue ou contenance, soit d'après leur valeur cadastrale, sans distinction entre bourgeois et non bourgeois (cf. art. 1^{er} al. 2 du règlement). Le Tribunal fédéral considère lui aussi que 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'encranne, le Tribunal fédéral relève que la doctrine les considère, à juste titre, comme des droits de pacage immémoriaux et leur applique par conséquent le régime juridique des droits acquis (ATF 117 la 35 consid. 2). La Cour administrative se réfère également à cette jurisprudence (cf. RJJ 1996 p. 99 consid. 4a).

On ne saurait donc assimiler les droits découlant de ces droits de pacage, rattachés à la propriété foncière, aux droits politiques dont jouissent les citoyens. Il en va non seulement des droits conférés aux propriétaires concernés se rapportant à la jouissance des pâturages communaux, mais également des droits relatifs à leur participation aux décisions qu'il leur appartient de prendre dans le cadre de l'Assemblée des ayants droit. Le fait que l'Assemblée constituante ait supprimé la possibilité de voter par procuration dans la loi cantonale sur les droits politiques (cf. JOAC no 42 p. 39) n'est donc pas un élément pertinent pour juger de la validité du règlement incriminé, qui permet, lui, le vote par procuration (cf. art. 3 du règlement). Au demeurant, la représentation des propriétaires par d'autres, au moyen d'une procuration, dans le cadre d'une décision à prendre en vertu du droit public, est également prévue en droit cantonal. C'est ainsi que lors de l'assemblée constitutive d'un syndicat d'améliorations foncières, un ayant droit peut se faire représenter en donnant procuration écrite à un autre propriétaire du périmètre, au fermier, ou à un parent jusqu'au troisième degré, au bénéfice de l'exercice des droits civils (cf. art. 40 al. 1 de la loi sur les améliorations structurelles [LAs; RSJU 913.1]). Par ailleurs, en cas de propriété commune ou de copropriété, il est nécessaire de prévoir un système de représentation (cf. à ce sujet art. 41 al. 2 et 3 LAs).

On ne saurait considérer en outre que l'article 4 al. 5 du règlement, selon lequel les dispositions régissant l'assemblée des ayants droit sont identiques à celles régissant l'assemblée communale et définies dans le règlement d'organisation de la Commune municipale de Montfaucon, rendent sans objet ce que l'article 3 prévoit, à savoir la possibilité pour les ayants droit de se faire représenter par un tiers, par le biais d'une procuration. Manifestement, l'article 4 al. 5 précité se rapporte uniquement aux

questions non réglées par le règlement. Il suit de ce qui précède que le vote par procuration qu'instaure le règlement n'est pas contraire au droit supérieur, de sorte qu'il est admissible.

3.

- 3.1 La juge administrative a considéré que même si le droit supérieur devait reconnaître le vote par procuration, celui-ci ne pouvait pas être exercé par une personne non ayant droit, comme cela a été le cas lors de l'assemblée incriminée.

Il ressort effectivement d'une comparaison de la liste des ayants droit (dossier JA PJ 2 intimés) avec les cartes de légitimation déposées par les personnes ayant assisté à l'assemblée (dossier JA PJ 13 recourante no 2), que plusieurs ayants droit ont donné une procuration à des non ayants droit. Abstraction faite des cas particuliers, à savoir des hoiries, où un représentant de l'hoirie a été mis au bénéfice d'une procuration, et du cas de D. qui s'est fait représenter par son mari, on constate en effet que quelques personnes se sont fait représenter par des tiers qui n'étaient pas ayants droit. Tel a été le cas de E., qui s'est fait représenter par C., par ailleurs secrétaire de l'Assemblée, mais qui n'est pas ayant droit. Ont également été représentés par des tiers, la Commune de Montfaucon et B., voire F., qui s'est fait représenter par une personne du nom de G. L'initiale étant difficilement lisible, il pourrait s'agir d'un ayant droit, mais pas nécessairement.

- 3.2 Comme on l'a vu ci-dessus la loi sur les améliorations structurelles permet aux propriétaires concernés, lors de l'assemblée constitutive d'un syndicat, de se faire représenter par des personnes non propriétaires, soit par le fermier ou un parent jusqu'au troisième degré (cf. art. 40 al. 1 LAs). On ne voit dès lors pas pour quelle raison le règlement incriminé ne pourrait pas prévoir, lui aussi, une représentation des ayants droit par des tiers.

Selon l'article 3 al. 2 du règlement, les ayants droit peuvent se faire représenter à l'assemblée des ayants droit par un tiers, qui peut être fermier. Une seule procuration peut être établie par propriétaire. Ce tiers ne doit ainsi pas nécessairement être ayant droit, puisqu'il peut être fermier, soit en principe non propriétaire, donc non ayant droit. Cette interprétation découle du reste clairement de l'article 3 al. 3 libellé comme suit : *Personne ne peut représenter plus de deux ayants droit. S'il est lui-même ayant droit, le participant à l'assemblée ne pourra faire valoir qu'une seule procuration.* Les termes "s'il est lui-même ayant droit" démontrent clairement que le tiers, qui se voit confier une procuration par un ayant droit, ne doit pas forcément être ayant droit lui aussi.

4.

- 4.1 La juge administrative a admis que, en tout état de cause, le vote de B., exercé par l'intermédiaire de son représentant, devait être annulé, ce que conteste la recourante no 2.

4.2 Aux termes de l'article 25 LCom, les participants à l'assemblée communale, les membres d'autorités communales et les fonctionnaires 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 al. 1 (al. 1). 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 (al. 2). Les personnes ayant l'obligation de se retirer peuvent, sur décision de l'assemblée communale ou de l'autorité communale, être appelées à fournir des renseignements (al. 3). Il n'y a pas d'obligation de se retirer s'il s'agit d'une votation ou élection par voie de scrutin (al. 4 1^{ère} phrase).

Ces dispositions constituent une règle de portée générale. Cette réglementation doit dès lors s'appliquer lorsque, comme en l'espèce, la décision est prise non pas par l'assemblée communale mais par l'assemblée des ayants droit aux pâturages. Le règlement d'organisation de la Commune mixte de Montfaucon, auquel renvoie l'article 4 al. 4 du règlement de jouissance des pâturages, connaît d'ailleurs des dispositions similaires (cf. art. 26).

L'exception à l'obligation de se retirer prévue par l'article 25 al. 4 1^{ère} phrase dont la teneur a été rappelée ci-dessus ne saurait viser un vote à bulletin secret. Cette exception concerne les votations qui se déroulent par voie de scrutin, à savoir les scrutins populaires régis par la loi sur les droits politiques. L'article 8 al. 1 LCom rappelle en effet que le corps électoral s'exprime soit en assemblée communale, soit par voie de scrutin. Un vote à bulletins secrets qui se déroule en assemblée communale ne saurait ainsi être visé par l'exception de l'article 25 al. 4 LCom évoqué ci-dessus (cf. également ARN, die Ausstandspflicht im bernischen Gemeinderecht, JAB 1989, p. 115 ss et p. 136).

La décision que les ayants droit étaient appelés à rendre concernait la demande d'achat de terrain présentée par B. et son mari. Celle-ci était donc directement concernée, dans ses intérêts matériels, par la décision à rendre. Selon la recourante no 1, ce serait un non-sens d'annuler le vote de B. en raison de son intérêt matériel et personnel à l'issue du vote, dès lors que les ayants droit sont tous touchés dans leurs intérêts matériels et personnels lorsqu'ils votent à l'assemblée. Cela vaut particulièrement lorsqu'ils votent au sujet de la vente d'une portion de pâturage sur lequel ils bénéficient d'un droit de jouissance. Suivant le raisonnement de la juge administrative, il faudrait alors annuler tous les votes des ayants droit.

On ne saurait toutefois souscrire à cet argument de la recourante no 1. En effet, selon la doctrine et la jurisprudence, le principe de l'obligation de se retirer doit être tempéré en faisant une pesée des intérêts en présence, soit :

- le nombre d'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 principe, 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 (RJJ 1995 p. 225 consid. 5 et la réf. à ARN, op. cit. p. 138 et 139). Au cas d'espèce, B. était concernée directement et au premier chef par la décision que devait prendre l'Assemblée des ayants droit au sujet de sa demande d'achat de terrains. Par contre, les ayants droit à la jouissance des pâturages n'étaient touchés que de manière indirecte et dans une intensité sans commune mesure avec celle de B. Il s'ensuit que l'on doit bel et bien admettre une obligation de se retirer, en vertu de l'article 25 LCom, pour B., respectivement son représentant, l'alinéa 2 de l'article 25 faisant obligation de se retirer au représentant de la personne intéressée, comme on l'a vu ci-dessus. Il ressort des déclarations de J. faites en audience devant la juge administrative, confirmées par les autres recourants, que B. a voté par l'intermédiaire de K., à qui elle avait donné une procuration (cf. dossier JA p. 58 et PJ 13 recourante no 2). K., qui s'est exprimé juste après J. lors de cette audience (cf. dossier JA p. 59), ne l'a pas contesté. Or, K. a présidé l'assemblée extraordinaire des ayants droit du 13 juin 2012 (dossier JA, PJ 8 recourante no 2). Il ressort du procès-verbal de l'assemblée qu'il est intervenu à au moins six reprises pour donner des explications en ce qui concerne l'objet de la décision à prendre. Selon l'article 26 al. 1 LCom, une décision prise en violation de l'obligation de se retirer doit être annulée lorsque la présence des personnes qui avaient l'obligation de se retirer a pu l'influencer d'une manière décisive. La décision de vente a été acceptée par 14 personnes et 10 l'ont refusée. On peut raisonnablement admettre que K., qui représentait B., figurait parmi les personnes acceptantes. Or il ne pouvait participer au vote, ainsi que cela découle de l'article 25 LCom. Il ne reste dès lors qu'un écart de trois voix entre les personnes qui ont accepté la vente et celles qui l'ont refusée. Dès lors que le représentant de B. n'aurait pas dû participer aux délibérations de l'assemblée dans la mesure où il n'apparaît pas que l'assemblée ait pris une décision qui aurait permis à K. de fournir des renseignements (cf. art. 25 al. 3 LCom) pour le compte de B. et qu'il a pris la parole à de nombreuses reprises pour s'exprimer sur différents aspects de l'affaire, force est d'admettre que le résultat aurait pu être différent si K. n'avait pas assisté à ce point de l'ordre du jour. La doctrine et la jurisprudence admettent en effet qu'il y a lieu d'annuler un scrutin si les irrégularités sont notables et que leur influence sur le résultat est décisif. Le recourant n'a pas à prouver l'existence d'un lien de causalité entre les irrégularités et leur effet sur le résultat. Il suffit qu'il montre qu'une influence était possible. A cet égard, l'autorité de recours doit tenir compte de l'ensemble des circonstances, notamment de la gravité du vice constaté, de sa portée dans le cas d'espèce et, ce qui est souvent déterminant, de l'ampleur de l'écart des voix (TF 1C_123/2008 consid. 4.1; arrêt du 6 juin 2012 de la Cour constitutionnelle CST 2/2012, consid. 2.3 et les références citées).

Comme la présence du représentant de B., qui avait l'obligation de se retirer, a pu influencer de manière décisive le vote des ayants droit au sujet de la vente de terrains aux époux A. et B., il s'ensuit que cette décision devait bien être annulée, comme l'a fait la juge administrative, mais pour violation de l'obligation de se retirer et non pour ceux qu'elle a retenus se rapportant au vote par procuration. Il y a lieu de préciser à ce sujet qu'une autorité de recours peut rejeter un recours en opérant une substitution de motifs, c'est-à-dire en adoptant une motivation autre que celle de la juridiction inférieure (ATF 133 II 249 consid. 1.4.1).

Le recours de la recourante no 1 dirigé contre le jugement de la juge administrative doit dès lors être rejeté.

5. Au vu de la motivation retenue par la juge administrative pour annuler la décision rendue par l'Assemblée extraordinaire des ayants droit, à savoir essentiellement l'inadmissibilité du vote par procuration, motif non retenu par la Cour de céans, la Commune de Montfaucon pouvait se croire de bonne foi fondée à recourir, de sorte qu'en vertu de l'article 219 al. 2 Cpa, il y a lieu de l'exempter du paiement des frais de la procédure.

Pour le même motif, il y a lieu de ne lui faire supporter qu'une partie des dépens des intimés pour la deuxième instance (cf. art. 227 al. 2 Cpa).

En ce qui concerne la recourante no 2, il lui incombe de supporter les frais de la procédure se rapportant à la recevabilité de son recours (cf. art. 219 al. 1 Cpa) et de prendre en charge une participation aux dépens des intimés.

**PAR CES MOTIFS
LA COUR ADMINISTRATIVE**

déclare irrecevable

le recours de la recourante no 2;

rejette

le recours de la recourante no 1;

exempte

la recourante no 1 des frais de procédure;

met

les frais de la procédure se rapportant à la recevabilité du recours de la recourante no 2 à la charge de cette dernière, par CHF 100.-;

alloue

aux intimés, pour la procédure de deuxième instance, une participation à leurs dépens de CHF 150.- à verser par la recourante no 2 et de CHF 300.- à payer par la recourante no 1, les dépens étant compensés pour le surplus entre parties;

informe

les parties des voies et délai de droit selon avis ci-après ;

ordonne

la notification du présent arrêt :

- à la recourante no 1, la Commune mixte de Montfaucon, par son mandataire, Me Claude Jeannerat, 2800 Delémont ;
- à la recourante no 2, l'Assemblée extraordinaire des ayants droit aux pâturages de Montfaucon, 2362 Montfaucon ;
- aux intimés, par leur mandataire, Me Jean-Michel Conti, 2900 Porrentruy ;

et l'envoi d'une copie pour information au Service des communes, Rue du 24-Septembre 2, 2800 Delémont.

Porrentruy, le 26 avril 2013

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE

Le président :

La greffière :

Pierre Broglin

Gladys Winkler Docourt

Communication concernant les moyens de recours :

*Le présent arrêt peut faire l'objet, **dans les trente jours** suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.*