



Président : Pierre Broglin
Juges : Sylviane Liniger Odiet, Daniel Logos, Philippe Guélat et Gérald Schaller
Greffier : Jean Moritz

ARRÊT DU 28 OCTOBRE 2011

dans la procédure consécutive à la requête de contrôle de validité de la modification de l'article 12 du règlement du Conseil de Ville de Porrentruy, déposée par

X.,

requérant,

Intimée : Municipalité de Porrentruy, Hôtel de ville, 2900 Porrentruy,
- représenté par **Me Hubert Theurillat**, avocat à 2900 Porrentruy.

CONSIDÉRANT

En fait :

A. Le 3 décembre 2009, le Conseil de Ville de la commune municipale de Porrentruy a modifié l'article 12 de son règlement (ci-après : RCV) qui traite du contenu des procès-verbaux de ses séances.

La teneur de l'article 12 ch. 1 litt. c et ch. 2 RCV avant modification était la suivante :

1. Le procès-verbal mentionne :

(...)

c) les orateurs, les points importants de leurs déclarations, les propositions et les décisions prises, le résultat des votations et des élections;

2. Les débats du Conseil de ville peuvent être enregistrés. L'enregistrement est réservé au seul usage du Secrétariat pour la rédaction du procès-verbal et effacé après approbation du procès-verbal.

Dans la teneur adoptée par le Conseil de ville lors de la séance du 3 décembre 2009, l'article 12 ch. 1 litt. c et ch. 2 RCV dispose ce qui suit :

1. Le procès-verbal mentionne :

(..)

c) les orateurs, la position des groupes du Conseil de ville et du Conseil municipal, les propositions présentées et les décisions prises, le résultat des votations et des élections;

2. Les débats du Conseil de ville sont enregistrés au format audio et conservés au secrétariat municipal pour les archives. Ils sont à la disposition des Conseillères et Conseillers qui souhaitent écouter un enregistrement des débats.

Cette modification a été publiée dans le Journal officiel du 9 décembre 2009 et déposée publiquement du 10 au 29 décembre 2009.

B. Dans un premier temps, X. a formé opposition contre la modification de l'article 12 RCV auprès du Service des communes. Par décision du 28 juin 2010, cette autorité a approuvé la modification de l'article 12 RCV, en supprimant toutefois la seconde phrase du chiffre 2. Par décision du 18 janvier 2011, le Gouvernement a rejeté le recours de X. contre la décision d'approbation du Service des Communes.

C. Par publication au Journal officiel du 6 avril 2011, le Conseil municipal de Porrentruy a fixé l'entrée en vigueur de la modification de l'article 12 RCV dans la teneur consécutive à la décision d'approbation du Service des communes, à savoir :

1. Le procès-verbal mentionne :

a) le jour, l'heure et la durée de la séance, l'ordre du jour et le lieu ;

b) la liste des membres présents et excusés ;

c) les orateurs, la position des groupes du Conseil de ville et du Conseil municipal, les propositions présentées et les décisions prises, les résultats des votations et élections ;

d) les membres obligés de s'abstenir de voter en vertu de l'article 14, alinéa 3, du ROAC.

2. Les débats du Conseil de ville sont enregistrés au format audio et conservés au Secrétariat municipal pour les archives.

D. Par mémoire du 5 mai 2011, X. a requis de la Cour de céans qu'elle constate l'invalidité de l'article 12 ch. 1 RCV et en demande l'annulation. Le requérant s'en prend en réalité à la modification de la lettre c du ch. 1 de l'article 12 RCV en tant que celle-ci ne prescrit pas la tenue d'un procès-verbal intégral des délibérations du Conseil de ville. Il considère que la lettre c, dans sa nouvelle teneur, a pour conséquence la rédaction d'un procès-verbal tronqué et minimaliste qui ne satisfait pas à l'obligation d'information. Selon lui, le citoyen a le droit de tout savoir sur les délibérations de ses élus afin de pouvoir contrôler leur efficacité et pour pouvoir se forger sa propre idée. Il fait grief à cette modification de violer le droit à l'information

et le principe de la transparence de l'activité étatique garantis par l'article 68 CJU et par la loi sur l'information et l'accès aux documents officiels (ci-après LInf) dont certaines dispositions ne seraient pas respectées par le nouvel article 12 RCV. S'il concède que cette nouvelle disposition n'est pas en contradiction avec l'article 32 de la loi sur les communes (ci-après LCom), il relève que cet article n'est lui-même pas conforme à la LInf qui lui est supérieure en raison des adages "lex posterior derogat priori" et "lex specialis derogat generalis". Le requérant est également d'avis que la modification contestée viole le principe des droits acquis. Enfin, la garantie constitutionnelle de la publicité des débats lui paraît "égratignée" par la modification de l'article 12 RCV. Il relève à cet égard que la rédaction de procès-verbaux complets des séances permet de favoriser la transparence lorsque le droit à la publicité des débats ne peut être garanti en raison de la présence d'un grand nombre de personnes aux séances; il lui est arrivé personnellement de ne pas trouver de place dans la salle du Conseil de ville ou de devoir rester debout pendant toute la séance.

- E. Invité à se prononcer sur la requête de X., le Gouvernement s'est contenté de se référer à la décision qu'il a rendue sur recours le 18 janvier 2011.
- F. Par mémoire du 14 juillet 2011, la Municipalité de Porrentruy conclut au rejet de la requête. Elle est d'avis qu'en prévoyant l'établissement d'un "procès-verbal décisionnel" et l'enregistrement format audio de l'intégralité des débats des séances du Conseil de ville, le nouvel article 12 RCV garantit au requérant un droit d'accès plein et entier au contenu des séances du Conseil de ville et qu'ainsi son droit à l'information est pleinement préservé. Elle conteste également que le principe de la publicité des débats soit violé, puisque le requérant peut assister aux séances du Conseil de ville personnellement, peut consulter le procès-verbal décisionnel établi par le secrétariat du Conseil de ville et, s'il le désire, auditionner la bande enregistrée des débats au format audio.
- G. Le requérant a fourni son ultime détermination le 16 août 2011 dans laquelle il confirme les faits, moyens et conclusions de sa requête.
- H. L'édition du dossier du Gouvernement se rapportant à sa décision du 18 janvier 2011 a été ordonnée.
- I. Par ordonnance présidentielle du 10 mai 2011, il a été constaté que le dépôt de la requête de X. a eu pour effet de suspendre l'entrée en vigueur de la modification de l'article 12 RCV.

En droit :

1.

1.1 A teneur de l'article 104 al. 2 litt. a CJU, la Cour constitutionnelle juge, dans les limites de la loi, les litiges relatifs à la validité des décrets, arrêtés, ordonnances et règlements cantonaux et communaux. La compétence de la Cour constitutionnelle pour contrôler la validité des règlements communaux (et intercommunaux) est rappelée à l'article 190 litt. b Cpa.

Dans les municipalités qui ont remplacé l'assemblée communale par un conseil général, le règlement de cet organe est susceptible d'être attaqué devant la Cour constitutionnelle comme n'importe quel autre règlement communal (MORITZ, La juridiction constitutionnelle dans le canton du Jura, 1993, no 66). La Cour constitutionnelle est dès lors compétente pour contrôler la validité de l'article 12 du règlement du Conseil de ville de Porrentruy tel qu'il a été modifié, étant précisé que le Conseil de ville est un conseil général au sens des articles 118 CJU et 85 LCom.

Conformément à l'article 22 litt. a LOJ, la Cour de céans comprend cinq juges pour exercer l'attribution qui lui est conférée par l'article 104 al. 2 litt. a CJU.

1.2 En vertu de l'article 194 al. 2 Cpa, le délai pour déposer une requête contre un acte communal est de quinze jours dès sa publication selon la voie officielle prescrite. Toutefois, si l'acte en cause est, comme en l'espèce, soumis à l'approbation d'une autorité supérieure, le délai ne court pas avant l'octroi de cette approbation (art. 194 al. 3 Cpa). Selon l'article 19 litt. a du décret sur les communes (DCom/RSJU 190.111), il incombe au conseil communal de publier l'entrée en vigueur des règlements approuvés, en indiquant les modifications éventuelles apportées par l'autorité d'approbation.

Au cas particulier, le Conseil communal de Porrentruy a publié, dans le Journal officiel du 6 avril 2011, l'entrée en vigueur de la modification de l'article 12 RCV, la nouvelle teneur de l'article 12, ainsi que la modification apportée par le Service des communes au chiffre 2 de l'article 12. C'est cette publication qui fait courir le délai de quinze jours pour saisir la Cour constitutionnelle. Compte tenu des fêtes de Pâques (art. 44a litt. a Cpa), le dépôt de la requête de X. le 5 mai 2011 est intervenu en temps utile.

1.3 A qualité pour former une requête devant la Cour constitutionnelle toute personne qui est particulièrement atteinte par l'acte attaqué et qui a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 192 litt. b Cpa en lien avec l'art. 178 litt. e Cpa). Dans le cadre d'un contrôle abstrait, l'intérêt personnel à requérir l'annulation de l'acte attaqué peut être simplement virtuel. Ainsi, la qualité pour agir est reconnue à toute personne à qui les dispositions contestées pourraient s'appliquer un jour. Par ailleurs, l'intérêt digne de protection peut être de nature juridique ou de fait (BROGLIN, Manuel de procédure administrative jurassienne, 2009, no 501 et réf. cit.). En l'espèce, il ne fait aucun doute que le requérant est concerné par la modification de l'article 12 RCV en tant qu'habitant et citoyen de Porrentruy et qu'à ce titre il a

également un intérêt - à tout le moins de fait - digne de protection à l'annulation, voire à la modification de l'acte qu'il incrimine.

1.4 Toutes les conditions de recevabilité de la requête étant réunies, il y a lieu d'entrer en matière.

2.

2.1 Le requérant soutient que le nouvel article 12 RCV, dans la mesure où il ne prévoit plus de procès-verbal relatant toutes les discussions, propositions, délibérations et décisions des séances du Conseil de ville, est contraire à l'article 68 CJU qui garantit la transparence des activités des pouvoirs publics; il contrevient aussi à l'article 6 LInf duquel il résulte que l'information délivrée doit être conforme aux faits, claire, complète et rapide. L'article 32 LCom, sur lequel s'appuie l'intimée, n'est pas conforme à la loi sur l'information et à l'accès aux documents officiels qui est un texte postérieur et spécial par rapport à la loi sur les communes. Le requérant invoque également une violation des droits acquis, au motif que la rédaction d'un procès-verbal intégral est une pratique de longue date du Conseil de ville et que celle-ci a été confirmée par la nouvelle loi sur l'information et l'accès aux documents officiels.

L'intimée considère quant à elle que le droit à l'information des citoyens n'a pas été modifié par la nouvelle teneur de l'article 12 RCV quant à son étendue, car si il a été renoncé à la retranscription intégrale des débats du Conseil de ville au procès-verbal, l'audition de la bande enregistrée sur format audio permettra d'avoir accès à l'intégralité des débats. Seul le support a été modifié, mais il n'en résulte aucune diminution du droit à l'information ou une restriction de celui-ci par rapport à la situation actuelle. L'intimée rappelle également la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle la liberté d'information se limite aux seules informations généralement accessibles ou disponibles. Cette jurisprudence est respectée dans la mesure où le requérant a la possibilité d'assister personnellement aux séances du Conseil de ville ou, si tel n'est pas le cas, de consulter le procès-verbal décisionnel établi par le secrétariat du Conseil de ville et, s'il désire davantage d'informations, d'auditionner la bande enregistrée format audio des débats.

2.2 Selon l'article 68 CJU, les autorités cantonales et communales informent le peuple sur leur activité (al. 1). Elles publient les projets importants de manière à permettre la discussion publique (al. 2). L'obligation d'informer qui découle de cette norme est générale et constitue à la fois une tâche et un principe d'activité de l'Etat et des communes. Elle a pour but de garantir une certaine transparence de l'activité politique et administrative. L'article 68 CJU consacre le principe de l'information dite active, c'est-à-dire celle que les autorités fournissent d'office, spontanément, indépendamment d'une requête (MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne, vol. II, 2002, n. 1ss ad art. 68), qui doit être distinguée de l'information sur demande, à savoir celle qui n'intervient qu'à la suite d'une requête de particuliers (sur cette distinction, au niveau fédéral et dans les cantons : BARRELET/WERLY, Droit de la communication, 2^{ème} éd. 2011, p. 323ss; MAHON, L'information par les autorités, RDS 1999 II 201ss, p. 226-228; BRUNNER/MADER, in Brunner/Mader (éditeurs),

Öffentlichkeitsgesetz, Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004, 2008, Einleitung, p. 20-22).

Selon la jurisprudence de la Commission cantonale de la protection des données – qui est autorité de recours en matière de droit à l'information (art. 21 al. 1 LInf) –, l'article 68 CJU ne consacre pas une liberté d'information de laquelle découlerait un véritable droit subjectif à obtenir des informations et à accéder aux documents officiels. Il ne prévoit pas non plus le principe de la transparence de l'administration ou de la publicité passive (RJJ 2004, p. 213, consid. 2.2 et doctrine citée). La situation a cependant changé depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2003, de la loi sur l'information et l'accès aux documents officiels du 4 décembre 2002. Cette loi est fondée sur les articles 67 et 68 CJU et reconnaît, à son article 1^{er}, le droit du public à l'information; elle institue en outre un droit d'accès aux documents officiels. Selon la doctrine et la jurisprudence, le droit à l'information et le principe de la transparence qui en est le corollaire ont pour fonction, dans un Etat démocratique et libéral, d'assurer aux citoyens une libre formation de leur volonté politique, de leur permettre de participer à la vie publique et d'instaurer la confiance dans les relations entre l'Etat et les citoyens, ainsi qu'une fonction de contrôle ou de surveillance de l'activité administrative. Ces fonctions sont circonscrites à l'article 2 LInf qui fixe les buts de la loi jurassienne (RJJ 2004, p. 213, consid. 2.3 et réf. cit.).

L'article 4 LInf opère la distinction entre l'information d'office et l'information sur demande en prévoyant, d'une part, que les autorités ont l'obligation de communiquer régulièrement et spontanément des informations sur leurs activités et leurs projets (al. 1) et, d'autre part, que toute personne a le droit de consulter les documents officiels qui ne contiennent pas des données à caractère personnel protégées, d'obtenir, dans les mêmes limites, des renseignements sur leur contenu et d'accéder aux informations détenues par les autorités et à leurs sources (al. 2). Le principe de la transparence, en tant qu'il comprend le devoir d'informer, le droit à l'information et d'accès aux documents officiels, n'est toutefois pas absolu. Il peut en effet être limité par la loi, ainsi que le prévoit l'article 5 al. 1 LInf. Certaines restrictions découlent expressément de dispositions légales contenues dans la LInf elle-même ou dans d'autres lois; d'autres en découlent implicitement et c'est donc par la voie de l'interprétation qu'il convient de les déterminer.

- 2.3 En ce qui concerne les procès-verbaux des séances des autorités, il ressort tout d'abord de la LInf que les séances du Parlement font l'objet d'un compte-rendu et que celui-ci est publié dans le Journal des débats (cf. art. 14 al. 1). La teneur de ce compte-rendu découle de l'article 15 du règlement du Parlement dont l'alinéa 1 prescrit que les débats sont sténographiés ou enregistrés sur bande magnétique; ils sont ensuite portés au Journal des débats (al. 2). Il s'ensuit que les débats du Parlement sont intégralement retranscrits, sous réserve de ceux relatifs aux recours en grâce (al. 2 seconde phrase). Toutefois, le compte-rendu intégral des séances plénières du Parlement doit être distingué du procès-verbal des séances du Parlement dont le contenu, plus limité, est déterminé à l'article 14 du même règlement; ce procès-verbal indique notamment le nom du président et le nombre de

députés présents (litt. a), les objets mis en délibération, la teneur des propositions et le résultat des votes et des élections, avec le nombre de voix (litt. b). Il ne relate donc pas l'entier des discussions du Parlement. Le procès-verbal est rédigé par le secrétaire du Parlement (art. 20a al. 2 litt. g LOP). Il est publié au Journal officiel.

S'agissant des législatifs communaux (assemblées communales et conseils généraux), l'article 17 al. 1 LInf se borne à prévoir que les assemblées et les séances des législatifs communaux sont publiques. Aucune allusion n'est faite à l'existence d'un procès-verbal, contrairement à certaines dispositions de la LInf elle-même concernant les séances d'autres organes cantonaux et communaux.

Il s'ensuit que le principe de la transparence, tel qu'il est concrétisé par la LInf, n'implique pas que les séances du Conseil de ville de Porrentruy fassent l'objet d'un procès-verbal et encore moins que celui-ci doive retranscrire intégralement les discussions qui y ont lieu. Comme pour les séances des exécutifs communaux, l'obligation de consigner les délibérations des législatifs communaux dans un procès-verbal est prescrite aux articles 32 al. 1 LCom et 20 al. 1 DCom; le contenu du procès-verbal est déterminé par l'article 32 al. 2 LCom. Par conséquent, contrairement à l'avis du requérant, il ne saurait y avoir contradiction entre la LInf et la législation sur les communes. Celle-là étant muette, seules les dispositions topiques de celle-ci entrent en considération pour déterminer les exigences du droit cantonal sur le contenu du procès-verbal des délibérations du conseil général, au cas particulier sur celui des délibérations du Conseil de ville de Porrentruy.

3.

- 3.1 En vertu de l'article 32 al. 2 LCom, également applicable aux délibérations des organes législatifs communaux, le procès-verbal "doit en tout cas mentionner le nombre des personnes présentes, ainsi que toutes les propositions présentées et les décisions prises. Le procès-verbal des séances des autorités communales doit en outre indiquer quels membres étaient présents". Au vu de l'expression "en tout cas", cette norme pose des exigences minimales sur la teneur du procès-verbal des séances des autorités communales, de sorte que les réglementations communales en la matière peuvent aller au-delà de ce qui est prescrit à l'article 32 al. 2.

L'article 32 al. 2 LCom constitue la norme de référence au regard de laquelle est conduit le contrôle en conformité de la réglementation attaquée. Ce contrôle ne saurait être effectué à partir de la LInf, dans la mesure où, ainsi que cela a été exposé ci-dessus, cette loi ne prescrit rien en ce qui concerne spécifiquement l'existence et le contenu des procès-verbaux des délibérations des législatifs communaux.

- 3.2 En l'espèce, force est de constater que l'article 12 ch. 1 litt. c RCV est conforme aux exigences minimales découlant de l'article 32 al. 2 LCom et va même plus loin, puisqu'il prévoit, dans sa nouvelle teneur, que le procès-verbal mentionne les orateurs, la position des groupes du Conseil de ville et du Conseil municipal, les propositions présentées et les décisions prises, les résultats des votations et élections. Certes, il n'est plus exigé que le procès-verbal retranscrive les points

importants des déclarations des orateurs, ainsi que le prévoyait l'ancienne teneur de l'article 12 ch. 1 litt. c RCV. Quand bien même la modification de cette disposition constitue un recul par rapport au droit communal antérieur, la validité juridique de la disposition attaquée est indéniable. On doit aussi admettre que l'article 12 RCV permet indirectement d'aller au-delà de ce que prescrit l'article 32 LCom, puisque son chiffre 2 prévoit que les débats du Conseil de ville sont enregistrés au format audio et conservés au secrétariat municipal pour les archives, de sorte que, par le biais de l'article 4 al. 2 LInf, l'enregistrement, en sa qualité de document officiel, est accessible à toute personne, alors que, selon l'article 32 al. 3 LCom, seuls les procès-verbaux des séances de l'organe supérieur (assemblée communale) et du conseil général peuvent être consultés par les ayants droit au vote. Dès lors que le droit cantonal n'exige pas que les procès-verbaux retranscrivent intégralement les délibérations du conseil général, l'article 12 ch. 2 RCV, nouvelle teneur, assure une transparence plus grande que celle que permet l'article 32 al. 3 LCom.

3.3 Le requérant soutient que l'article 12 RCV n'est pas conforme à l'article 6 LInf.

Sous l'intitulé "Qualité de l'information", l'article 6 LInf prévoit que l'information délivrée est conforme aux faits, claire, complète et rapide. Ces critères de qualité sont applicables à la diffusion de toute information, que celle-ci ait lieu d'office ou sur demande, que l'information soit donnée par écrit ou par oral, qu'elle consiste en des renseignements sur le contenu des documents officiels ou qu'elle prenne la forme de la consultation directe de ceux-ci par les particuliers (cf. art. 4 al. 1 et 2 LInf). Selon le message du Gouvernement, les informations doivent contenir tous les éléments essentiels à une compréhension rapide et correcte, sans omission d'aspects importants ou dérangeants (JDD 2002 no 20 p. 634-635).

Appliqué au procès-verbal des délibérations d'une autorité, soit à un document officiel que toute personne est, en principe, en droit de consulter (art. 4 al. 2 LInf), le devoir de diffuser une information complète signifie que le document qui est remis à l'ayant droit pour consultation doit lui être présenté tel qu'il a été établi, sans restriction, c'est-à-dire sans dissimulation ou suppression d'une ou plusieurs parties dudit document, les règles qui limitent totalement ou partiellement l'accès aux documents officiels en raison de leur nature étant bien entendu réservées. Aussi, contrairement à ce que pense le requérant, le devoir de fournir une information complète ne porte que sur les documents tels qu'ils existent et n'implique pas, s'agissant d'un procès-verbal de délibérations, que celui-ci retranscrive intégralement toutes les discussions qui ont eu lieu au cours de la séance. Seuls sont accessibles au public les procès-verbaux disponibles, c'est-à-dire ceux qui ont été établis conformément aux prescriptions légales et réglementaires. Le droit à l'information ne permet pas d'exiger que soient établis des procès-verbaux allant au-delà de ce que le droit positif prescrit, en l'occurrence des procès-verbaux qui relatent l'intégralité des délibérations alors que la législation ne le prévoit pas.

3.4 Le requérant allègue la violation du principe des droits acquis. Tel qu'il le présente, ce grief se confond avec celui de la violation de la garantie du droit à l'information,

puisqu'il prétend en substance que la LInf a consacré l'exigence découlant de l'article 12 RCV - dans son ancienne teneur - de la retranscription intégrale des débats du Conseil de ville. Le grief tiré d'une violation des droits acquis n'ayant dès lors pas une portée propre, il n'est pas nécessaire de l'examiner spécialement.

Au demeurant, le requérant semble confondre la notion de droits acquis avec celle de droit coutumier lorsqu'il fait référence à une longue pratique de la municipalité de Porrentruy de rédiger des procès-verbaux retraçant l'intégralité des délibérations du Conseil de ville. Nonobstant que cette pratique découlait du règlement du Conseil de ville et non d'une coutume, l'existence de celle-ci n'empêche pas le législateur d'y déroger. Le droit coutumier ne peut en effet trouver place que dans la mesure où le droit écrit présente une lacune (MOOR, *Droit administratif*, vol. I, Berne 1994, p. 57; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berne 2009, § 16 n. 4).

4.

4.1 A teneur de l'article 67 CJU, les débats du Parlement et des conseils généraux sont publics. D'après la doctrine, la publicité des séances ou des débats des organes législatifs découle du principe démocratique. Elle est une condition de la participation des citoyens aux activités des collectivités publiques et favorise la transparence des processus de décision. Le principe de publicité permet aux citoyens de prendre connaissance de la diversité des opinions qui s'expriment lors des séances parlementaires et d'illustrer les intérêts en présence. Par ce moyen, la responsabilité politique des représentants du peuple est mise à l'épreuve et peut être sanctionnée par les électeurs à l'occasion du renouvellement des organes législatifs (WIEDERKEHR, in Richli/Wicki (éditeurs), *Kommentar der Kantonsverfassung Luzern*, 2010, n. 8 ad § 38; VON WYSS, in *Die Schweizerische Bundesverfassung, Commentaire st-gallois*, 2ème éd. 2008, n. 2 ad art. 158; HAUSER, in Häner/Rüssli/Schwarzenbach (éditeurs), in *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, 2007, n. 2 ad art. 53; MORITZ, *op. cit.*, n. 1 ad art. 67 CJU).

4.2 Traditionnellement, le droit d'accès aux séances et aux délibérations du Parlement est admis dans la limite des places disponibles pour le public et la presse (J-P MÜLLER/SCHEFER, *Grundrechte in der Schweiz*, 4ème éd. 2008, p. 533; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, 2ème éd. 2006, no 567; MORITZ, *op. cit.*, n. 6 et 10 ad art. 67). Outre que ce droit risque d'être compromis si la salle du Parlement est trop exiguë pour accueillir le public (MORITZ, *loc. cit.*), cette conception de la publicité des débats, limitée à la possibilité d'être présent aux séances plénières, est sans doute trop restrictive. Il convient tout d'abord d'observer que l'article 67 CJU consacre le principe de la publicité "des débats" tant dans son intitulé que dans le corps du texte, et non "des séances", de sorte que l'interprétation littérale conduit à admettre que le principe de publicité doit être concrétisé non seulement par la présence du public, mais aussi par d'autres moyens, notamment lorsque l'accès du public risque d'être limité en raison de l'insuffisance de places disponibles. Une partie de la doctrine considère également que l'étendue du principe de la publicité des débats va au-delà de la seule présence du public aux

séances du Parlement. Selon le commentateur st-gallois de l'article 158 Cst., la publicité des séances des conseils (Conseil national, Conseil des Etats) est réalisée par l'accès aux tribunes des spectateurs et par la publication intégrale de leurs débats dans le Bulletin officiel (VON WYSS, op. cit., n. 3 ad art. 158; à noter que l'article 158 Cst. consacre la publicité des séances et non des débats). Le professeur Aubert fait lui la distinction entre la publicité immédiate, qui est assurée par l'ouverture de tribunes destinées au public et l'accessibilité des salles de séances aux journalistes et la publicité différée – qu'il juge peut-être encore plus importante, car plus durable –, à travers la reproduction, dans le Bulletin officiel, de toutes les délibérations de l'Assemblée fédérale, en conseils séparés ou réunis (AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, n. 6 ad art. 158). Le même auteur considérait déjà, en 1986, que la publicité des débats avait pour suite normale leur publication (AUBERT, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, vol. IV, n. 5 ad art. 94).

On doit ainsi admettre que la seule possibilité pour le public et pour la presse d'assister aux séances d'un conseil général ne suffit pas à garantir effectivement le principe de la publicité des débats. Ce principe doit, de surcroît, être concrétisé d'une autre manière afin de permettre aux citoyens de prendre connaissance de l'intégralité des discussions qui ont lieu au sein d'un organe législatif. Il s'agit d'assurer à quiconque qui, pour quelque raison que ce soit, ne peut suivre une séance d'un conseil général, la possibilité d'avoir accès à ce qui s'y est dit. Ce droit d'accès doit en outre être garanti durablement, ce à quoi ne satisfait pas la seule présence du public aux séances. L'article 32 al. 2 LCom ne fournit pas une telle garantie pour ce qui concerne les débats des conseils généraux. Toutefois, la question de savoir si les articles 32 al. 2 LCom et 12 ch. 1 litt. c RCV sont conformes à l'article 67 CJU, en tant qu'ils ne prescrivent pas la retranscription intégrale des débats dans un procès-verbal, peut rester ouverte, au vu des motifs qui suivent.

- 4.3 Il reste en effet à examiner si l'article 12 ch. 2 RCV permet l'accès du public à l'intégralité des délibérations du Conseil de ville de Porrentruy.

Combiné avec l'article 4 al. 2 LInf, l'article 12 ch. 2 RCV rend accessible à toute personne l'enregistrement de l'intégralité des débats du Conseil de ville. Ainsi que le relève l'intimée, le droit du requérant – ainsi que celui de toute personne – à être entièrement informé sur les débats des séances du Conseil de ville est garanti puisqu'il peut non seulement prendre connaissance du procès-verbal résumé par le secrétariat du Conseil de ville, mais aussi auditionner la bande enregistrée au format audio des débats. Par rapport à l'ancienne version de l'article 12 RCV, seul le support de l'information est modifié.

Force est d'admettre, sur le terrain de la publicité des débats, que l'audition d'un enregistrement intégral des délibérations du Conseil de ville aboutit au même résultat que la lecture de leur retranscription intégrale sur un support papier. Seul le moyen qui permet de rendre effectif le principe de publicité diffère. Il est vrai que l'audition

d'un enregistrement n'est peut-être pas aussi commode que la lecture d'un procès-verbal. Le requérant allègue à ce sujet que l'écoute de la bande sonore dans son intégralité dure aussi longtemps que la séance elle-même, alors que la lecture du procès-verbal intégral peut prendre moins de temps lorsque l'on cherche un renseignement. Toutefois, cet inconvénient peut certainement être atténué par des moyens techniques performants que l'autorité communale compétente peut mettre en place. En outre, il ne faut pas perdre de vue que l'audition est facilitée par la mise à disposition du procès-verbal de la séance, avec le contenu prévu à l'article 12 ch. 1 litt. c, comprenant notamment les propositions présentées et les décisions prises. Avec cette aide, la personne qui auditionne l'enregistrement peut trouver plus facilement le passage qu'elle recherche. Quoi qu'il en soit, le principe de la publicité des débats n'impose pas, même dans la portée étendue qui lui est donnée ci-dessus, qu'un procès-verbal intégral des délibérations s'étant déroulées au cours d'une séance du Conseil de ville doive être établi. Les autorités communales disposent d'une marge d'appréciation dans le choix des moyens susceptibles de satisfaire à l'exigence de publicité des débats. Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, il n'appartient pas à la Cour de céans de dire quel est le moyen le plus opportun pour satisfaire à l'exigence constitutionnelle; elle se borne à examiner si la mesure prévue par la norme attaquée résiste à une interprétation conforme au droit supérieur. En l'occurrence, l'enregistrement de l'intégralité des débats sur une bande sonore que toute personne est en droit d'auditionner est un moyen qui se concilie avec les exigences découlant de l'article 67 CJU.

5. Au vu de ce qui précède, la requête doit être rejetée.

La procédure devant la Cour constitutionnelle étant gratuite (art. 231 al. 1 seconde phrase Cpa), il n'y a pas lieu de percevoir de frais. Il n'est pas alloué de dépens au requérant qui succombe ni à l'intimée (art. 230 al. 1 Cpa).

**PAR CES MOTIFS
LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

rejette

la requête de X. ;
partant,

constate

la validité de la modification de l'article 12 du règlement du Conseil de ville de la Municipalité de Porrentruy dans la teneur consécutive à la décision d'approbation du Service des communes telle que publiée dans le Journal officiel du 6 avril 2011 ;

dit

que cette disposition peut être mise en vigueur ;

dit

que la procédure est gratuite ;

n'alloue pas

de dépens aux parties ;

informe

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

ordonne

la publication du dispositif du présent arrêt dans la prochaine édition du Journal officiel.

Porrentruy, le 28 octobre 2011

AU NOM DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Le président :

Le greffier :

Pierre Broglin

Jean Moritz

A notifier :

- **au requérant, X. ;**
- **à l'intimée, Municipalité de Porrentruy, par son mandataire, Me Hubert Theurillat, avocat, 2900 Porrentruy ;**
- **à l'administration du Journal officiel.**

Copie pour information au Gouvernement et au Service des communes.

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.