



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR CONSTITUTIONNELLE

CON 7 / 2012

Président : Jean Moritz
Juges : Sylviane Liniger Odiet et Philippe Guélat
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 24 AOÛT 2012

dans la procédure liée entre

A et B, 2828 Montsevelier,

recourantes,

et

le Conseil communal, 2828 Montsevelier,

intimé,

relative à la décision de l'intimé du 7 mai 2012 – irrecevabilité de l'initiative "pour sortir de la fusion".

CONSIDERANT

En fait :

- A. Le 5 février 2012, les électeurs de la commune de Montsevelier ont accepté, par 131 voix contre 116, la convention de fusion des communes de Corban, Courchapoix, Courroux, Mervelier, Montsevelier, Vermes et Vicques. Selon cette convention, les territoires des communes prénommées ne forment plus qu'une seule commune mixte dès le 1^{er} janvier 2013, sous la dénomination "Val Terbi". Seules les communes de Montsevelier, Vicques et Vermes ont accepté cette convention. De la sorte, conformément à l'article 46 al. 2 de la convention, la nouvelle commune de Val-Terbi devant être formée à partir du 1^{er} janvier 2013 réunit les territoires communaux de Montsevelier, Vermes et Vicques. Par arrêté du 20 juin 2012, le Parlement a approuvé la fusion desdites communes (JO no 23 du 27 juin 2012, p. 501 et 502).

- B. Une initiative populaire communale intitulée "Pour sortir de la fusion" a été déposée le 6 mars 2012, munie de 50 signatures d'électeurs de Montsevelier. Ces signatures ont été validées le jour même du dépôt de l'initiative par le secrétariat communal de Montsevelier.

Le texte de l'initiative est le suivant : *"Oui à la sortie de la Commune de Montsevelier de la future Commune mixte de Val Terbi, créée selon la convention de fusion acceptée en votation populaire le 5 février 2012 par les Communes de Vicques, Vermes et Montsevelier uniquement"*.

S'appuyant sur l'article 8 du règlement d'organisation et d'administration de Montsevelier, les signataires de l'initiative demandent que ce texte soit soumis au vote lors de la prochaine assemblée communale. Dans l'exposé des motifs, ils considèrent qu'au vu du résultat de la votation du 5 février 2012, Montsevelier est devenue, d'un point de vue géographique, une enclave de Vicques, que ce résultat n'était voulu par personne lorsque la convention de fusion a été acceptée, que la nouvelle commune ne sera pas saine du point de vue financier et qu'aucun projet d'envergure ne pourra être concrétisé en raison, notamment, de l'absence de frontières communes entre les villages concernés et de fonds insuffisants. Les initiants expliquent encore qu'une telle fusion n'est pas acceptable pour les citoyennes et citoyens de Montsevelier.

- C. Par décision du 24 avril / 7 mai 2012, le Conseil communal a déclaré l'initiative irrecevable, aux motifs qu'une initiative communale ne peut être lancée que pour l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement communal, que la population de Montsevelier s'est déterminée en toute connaissance de cause lors du scrutin du 5 février 2012, que le résultat du scrutin, qui n'a pas été contesté, ne peut pas être remis en cause quelques semaines après sans motifs valables et faits nouveaux uniquement parce que le résultat ne correspond pas aux souhaits d'une minorité et que le village de Montsevelier ne peut pas à lui seul s'octroyer le droit de quitter la nouvelle entité sans en référer aux autres partenaires. Pour le surplus, le Conseil communal conteste les arguments des initiants, en particulier ceux relatifs à la capacité financière de la nouvelle commune.
- D. Le 18 mai 2012, A et B (ci-après : les recourantes), par ailleurs promotrices de l'initiative, ont interjeté recours contre la décision du 24 avril / 7 mai 2012. Elles en demandent notamment l'annulation et à ce qu'il soit ordonné au Conseil communal de Montsevelier (ci-après : l'intimé) de soumettre l'initiative "Pour sortir de la fusion" à l'assemblée communale ordinaire la plus proche, sous suite des frais et dépens.

Les recourantes relèvent que le Conseil communal n'est compétent que pour constater la validité formelle de l'initiative et non pour statuer sur sa validité matérielle. Au cas particulier, toutes les conditions formelles prévues par la loi et le règlement communal sont remplies : l'initiative a obtenu le nombre de signatures requis, toutes les signatures ont été déclarées valables et le délai pour les récolter a été respecté. Pour le reste, il n'appartenait pas au Conseil communal de se prononcer. Les

recourantes relèvent que ni la loi ni le règlement n'indiquent qui est compétent pour connaître des conditions matérielles de l'initiative. Elles demandent à l'autorité de céans d'écarter les arguments de l'intimé qui ne concernent pas la validité formelle de l'initiative, arguments qu'elles réfutent néanmoins. Si elles admettent qu'une initiative ne peut être lancée que pour l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement communal, elles considèrent qu'en demandant l'abrogation, pour la commune de Montsevelier, de la convention de fusion acceptée le 5 février 2012, l'initiative entre clairement dans le cadre de l'article 8 al. 1 du règlement communal, dite convention étant un acte normatif au même titre qu'un règlement et pouvant ainsi faire l'objet d'une initiative populaire. En outre, les recourantes sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'invoquer des faits nouveaux pour lancer une initiative ; du reste, elles considèrent que l'initiative est légitime, car le scrutin du 5 février 2012 portait sur l'acceptation d'une convention de fusion prévue pour sept communes, alors que seules trois l'ont finalement acceptée ; de la sorte, l'objet de l'initiative n'est pas le même que celui du scrutin du 5 février 2012.

- E. Par décision du 18 juin 2012, le président de l'autorité de céans a rejeté la requête de mesures provisionnelles déposée le 12 juin 2012 par les recourantes tendant à ce qu'il soit ordonné au Parlement jurassien de surseoir à sa décision sur l'arrêté portant approbation de la fusion entre les communes de Montsevelier, Vermes et Vicques jusqu'à droit connu dans la présente procédure (cf. Cst 8/2012).
- F. L'intimé a déposé son mémoire de réponse le 25 juin 2012. Il conclut à ce que l'initiative soit déclarée irrecevable pour les motifs contenus dans la décision attaquée et aussi pour d'autres motifs.

Il rappelle en premier lieu que l'initiative ne concerne aucun règlement communal en vigueur à Montsevelier et ne peut par conséquent être considérée comme valable. Quant à la convention de fusion, qui aura valeur de règlement de la nouvelle commune, elle n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2013 et ne peut donc pas être visée par une initiative actuellement. En outre, l'initiative ne satisfait pas aux articles 85 à 88 LDP, qui s'appliquent par analogie, puisqu'elle ne contient pas de clause de retrait et que le comité d'initiative n'est composé que de deux personnes seulement. L'intimé considère, de surcroît, que le texte de l'initiative constitue l'expression d'un vœu et non un article d'un règlement communal, alors que l'initiative populaire doit être rédigée de toutes pièces dans les communes qui n'ont pas de conseil général. Cette initiative n'est pas non plus conforme au droit supérieur, car elle s'écarte du processus de fusion défini par le droit cantonal, d'une part, et, d'autre part, même si la convention de fusion approuvée par les électeurs de Montsevelier n'est pas encore en vigueur, il est douteux qu'un règlement que cette commune adopterait entre-temps puisse valablement s'en écarter, les électeurs de Montsevelier n'étant de surcroît pas habilités à modifier seuls ladite convention. Enfin, l'intimé doute qu'une assemblée communale ultérieure puisse rapporter une décision de fusion prise par les électeurs quelques semaines plus tôt à l'occasion d'un vote aux urnes ayant eu lieu simultanément dans les communes concernées ; il considère que le principe du parallélisme des formes s'applique en l'espèce.

- G. Dans leur prise de position du 12 juillet 2012, les recourantes confirment les conclusions et l'argumentation contenues dans leur recours. Elles relèvent, en réponse aux nouveaux arguments de l'intimé, que l'initiative populaire est la seule manière de contester la convention de fusion et que le fait que celle-ci n'est pas encore entrée en vigueur ne fait pas obstacle au droit d'initiative. Si elles admettent que les prescriptions de forme du droit cantonal doivent être appliquées par analogie, cela ne peut l'être de manière restrictive ; ainsi, elles contestent que le comité d'initiative devait être constitué de sept, voire cinq personnes, que la clause de retrait était nécessaire, clause qu'elles n'ont, à dessein, pas introduite sur les feuilles de signatures afin que les signataires puissent, le cas échéant, décider du retrait de l'initiative. Quant au texte de l'initiative, elles estiment qu'il est clair, qu'il peut être soumis à l'assemblée communale sans aucun changement et être directement appliqué. En tout état de cause, si ce texte ne devait pas être considéré comme une initiative rédigée de toutes pièces, le Conseil communal sera alors dans l'obligation de préparer un texte suffisamment formulé tout en respectant la volonté des initiants. Les recourantes ne comprennent pas en quoi l'initiative ne serait pas conforme au droit supérieur, puisqu'aucune commune n'est obligée de fusionner. En conclusion, elles relèvent que le Conseil communal a déclaré l'initiative irrecevable pour des raisons idéologiques qui lui sont propres et qui sont étrangères aux questions de forme de l'initiative qui, sur ce plan, est irréprochable, de sorte que le processus d'initiative doit suivre son chemin.

En droit :

1. Selon l'article 108 al. 1 litt. c LDP, peuvent notamment être portés devant la Cour constitutionnelle, les décisions et autres actes relatifs aux initiatives populaires en matière communale. L'autorité de céans est dès lors compétente pour statuer sur le recours. Celui-ci a été déposé par deux personnes qui, en tant qu'électrices de la commune de Montsevelier, ont la qualité pour recourir, conformément à ce que prévoit l'article 108 al. 2 LDP. Pour le surplus, la décision attaquée ayant été notifiée le 10 mai aux recourantes, date où elles l'ont retirée à l'office postal de Delémont, le recours posté le 18 mai 2012 est intervenu dans le délai de dix jours qui suit la découverte du motif du recours (art. 108 al. 3 LDP).

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

2.
 - 2.1 Selon l'intimé, l'initiative est irrecevable, en résumé, pour les motifs suivants :
 - elle ne contient pas de clause de retrait et le comité d'initiative est composé irrégulièrement ;
 - elle remet en cause, sans motifs valables ni faits nouveaux, le résultat d'un scrutin ayant eu lieu quelques semaines avant son dépôt ;
 - elle n'est pas rédigée de toutes pièces comme cela doit être le cas dans les communes qui n'ont pas de conseil général ;
 - elle ne vise aucun règlement communal et ne peut demander la modification d'une convention de fusion ;

- elle est contraire aux dispositions du droit cantonal concernant le processus de fusion ;
- elle remet en cause le principe du parallélisme des formes du fait qu'elle demande à une assemblée communale de revenir sur un acte adopté par le corps électoral lors d'un scrutin aux urnes.

La plupart de ces griefs portent sur la validité formelle - au sens étroit et au sens large - de l'initiative, mais certains concernent également sa validité matérielle. Les recourantes contestent la compétence du Conseil communal pour statuer sur des questions qui ne sont pas de pure forme.

2.2 Dans l'examen des conditions de validité d'une initiative populaire, la doctrine distingue généralement entre les exigences formelles, au sens étroit et au sens large, et celles de nature matérielle. Les exigences légales relatives au lancement et à l'aboutissement d'une initiative sont des exigences formelles au sens étroit ; elles sont énumérées aux articles 75 al. 1 CJU et 85 à 87 LDP pour l'initiative populaire en matière cantonale. L'unité de la forme et le principe de clarté sont des conditions formelles au sens large (Stéphane GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, p. 282 ; Alfred KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in ZBI 1982, p. 15ss ; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, p. 833ss ; Jean MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne, volume II, 2002, n. 80 et 91 ad art. 75/76). Quant aux conditions de validité matérielle, elles concernent notamment le respect du droit supérieur et le principe de l'exécutabilité (art. 75 al. 3 CJU ; MORITZ, op. cit., n. 108 ad art. 75/76 ; GRODECKI, op. cit., p. 303ss ; HANGARTNER/KLEY, p. 836ss).

Les conditions purement formelles peuvent être distinguées sans difficulté des conditions de validité matérielle. En revanche, selon le Tribunal fédéral, il existe d'autres exigences dont la nature, formelle ou matérielle, est moins évidente, par exemple celles de savoir si l'initiative populaire doit être rédigée en termes généraux ou si elle porte sur une règle de droit. Ces deux questions ne peuvent être résolues sans un examen matériel du texte proposé, ce qui relève du fond (TF 1P.470/2005 du 23 décembre 2005 relatif à l'initiative "Contre l'aérodrome de Bressaucourt" publié in RJJ 2006, p. 333, consid. 2.2, p. 337). Savoir si un délai de carence est imposé pendant lequel une initiative ne peut être lancée est une question qui concerne son aboutissement et est donc de nature formelle (HANGARTNER/KLEY, op. cit., no 2102ss), mais si la solution dépend de conditions factuelles et non seulement de l'écoulement d'un délai, un examen matériel peut s'imposer ; c'est d'autant plus le cas lorsqu'un abus est implicitement opposé à l'exercice du droit d'initiative, comme en l'espèce.

Pour les motifs qui suivent, il n'est cependant pas nécessaire de poursuivre l'examen plus avant.

2.3

2.3.1 A teneur de l'article 103 LDP, le conseil communal est compétent, dans les communes qui n'ont pas de conseil général, pour constater si l'initiative est valable en la forme. Cet article ne prévoit pas un contrôle de la validité matérielle de l'initiative ; partant, il ne désigne pas l'organe communal compétent pour l'effectuer. L'article 103 LDP prescrit, en outre, que l'initiative doit contenir un texte formulé et qu'elle est soumise à l'assemblée communale, qui se prononce également sur d'éventuels contre-projets. Le règlement d'organisation et d'administration de la commune de Montsevelier (ci-après: règlement d'organisation) n'apporte aucune précision supplémentaire (cf. art. 8).

Par comparaison, dans les communes qui ont un conseil général, le conseil communal se prononce sur la validité formelle de l'initiative ; de plus, celle-ci fait l'objet d'un contrôle matériel, puisque l'article 104 al. 1 LDP prévoit que le conseil général constate si elle est valable quant au fond. En ce qui concerne les prescriptions de forme, l'article 104 al. 1 LDP rend applicables par analogie les dispositions sur l'initiative populaire cantonale et précise, en outre, que le comité d'initiative comprend cinq membres au moins. L'initiative peut contenir un texte formulé (art. 104 al. 2 LDP) ou une proposition générale (art. 104 al. 3 LDP).

On constate ainsi des différences notables dans la réglementation du contrôle des initiatives populaires entre les communes qui disposent d'un conseil général et celles qui n'en ont pas. Pour les premières, les prescriptions sont exhaustives, en raison notamment du renvoi aux dispositions relatives à l'initiative populaire cantonale, alors qu'elles sont rudimentaires dans les secondes.

2.3.2 S'agissant des conditions formelles de validité, l'article 103 al. 1 LDP se borne à désigner le conseil communal comme organe compétent pour en vérifier le respect, mais il n'existe aucune prescription à ce sujet, hormis l'article 102 LDP qui concerne le nombre minimal requis de signatures.

La doctrine, tout en relevant que la validité formelle de l'initiative ne peut pas être subordonnée à des conditions de forme que la loi ne prévoit pas, propose de combler cette réglementation lacunaire par l'application analogique des dispositions sur l'initiative populaire cantonale, c'est-à-dire sur la base des prescriptions contenues aux articles 85 à 88 LDP, à l'instar de la situation prévalant dans les communes qui ont un conseil général (MORITZ, op. cit., n. 91 et 280 ad art. 75/76). L'application par analogie de dispositions trop rigides doit toutefois éviter tout formalisme excessif (Etienne GRISEL, Initiative et référendum populaires, 3^{ème} éd., 2004, no 433).

En conséquence, ce n'est que si une règle de forme s'impose nécessairement qu'elle doit être appliquée par analogie à un cas qui n'est pas réglementé ou qui l'est insuffisamment.

2.3.3 Quant au contrôle de la validité matérielle, quand bien même l'article 103 LDP ne l'impose pas, il doit tout de même être effectué, car la liberté de vote des citoyens

implique que l'initiative soumise à l'assemblée communale respecte les principes de l'unité de la matière et de l'exécutabilité et soit conforme au droit supérieur. Ainsi, présenter au vote populaire une initiative manifestement contraire au droit supérieur constitue une atteinte aux droits politiques de tous les citoyens (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, volume I, 2^{ème} éd. 2006, no 841). Par ailleurs, étant donné que les citoyens de toutes les communes jurassiennes doivent bénéficier de la même manière de la garantie des droits politiques, il ne serait pas justifié que le contrôle de la validité matérielle d'une initiative ne soit pas exigé dans les communes qui n'ont pas de conseil général, alors que ce contrôle a lieu dans celles qui sont dotées de cet organe (MORITZ, op. cit., n. 284 ad art. 75/76).

- 2.4 Lorsque des dispositions cantonales spécifiques font défaut au sujet de l'examen de la validité formelle d'une initiative, l'autorité habilitée à soumettre l'initiative au vote populaire est compétente pour l'effectuer (KÖLZ, op. cit., p. 15 ; HANGARTNER/KLEY, op. cit., no 2132 et arrêts cités). Dans les communes qui connaissent le système de l'assemblée communale, c'est le conseil communal qui est compétent (KÖLZ, loc. cit. et arrêt cité : ATF 92 I 359).

La même règle est applicable en ce qui concerne l'examen de la validité matérielle de l'initiative (ATF 96 I 646 consid. 3). Dans le Jura, à l'instar de ce qui découle de la règle posée pour les communes qui disposent d'un conseil général, il n'incombe pas au corps électoral qui exprime sa volonté en assemblée communale (art. 117 al. 2 CJU) de procéder lui-même à ce contrôle. Aussi, la compétence du conseil communal paraît préférable, d'une part afin d'éviter que l'assemblée communale ait à se prononcer, dans un vote préalable, sur la validité juridique de l'initiative, puis de voter sur l'opportunité de l'accepter ou de la rejeter. D'autre part, la compétence du conseil communal paraît donnée en vertu de la clause générale (art. 87 al. 2 LCom) qui lui attribue toutes les affaires qui ne sont pas du ressort d'un autre organe (en ce sens : MORITZ, op. cit., n. 286 ad art. 75/76).

- 2.5 Au vu de ce qui précède, le Conseil communal de Montsevelier est compétent pour procéder au contrôle de la validité juridique de l'initiative "Pour sortir de la fusion", tant au plan formel que sur le fond.
3. S'agissant des irrégularités de pure forme dont serait entachée l'initiative, l'intimé soulève deux motifs d'invalidation, à savoir l'absence d'une clause de retrait et un nombre insuffisant de membres du comité d'initiative.

3.1

- 3.1.1 Selon l'article 85 al. 1 litt. c LDP concernant l'initiative populaire cantonale, lorsqu'une initiative populaire est présentée en vue de la signature, la liste de signatures (feuille, page, carte) doit contenir une clause de retrait. Une telle clause n'est pas imposée sur la liste de signatures d'une initiative populaire dans les communes qui n'ont pas de conseil général et ne saurait être rendue obligatoire dans lesdites communes en vertu de l'article 75 al. 4 CJU. Cette norme prévoit seulement que l'initiative peut être

retirée aux conditions fixées par la loi. Du reste, elle ne concerne que l'initiative populaire cantonale. L'intimé requiert toutefois l'application par analogie de l'article 85 al. 1 litt. c LDP au cas d'espèce.

- 3.1.2 La clause de retrait présente incontestablement un intérêt lorsque les initiants ou leur comité ont la possibilité de négocier avec l'autorité politique l'élaboration d'un nouveau projet ou lorsqu'un contre-projet est opposé à l'initiative et que celui-ci donne satisfaction aux initiants. La clause de retrait est également utile lorsque le Parlement rejette l'initiative pour des raisons que les initiants admettent et qui ne leur laisseraient aucune chance de succès dans une campagne électorale (HANGARTNER/KLEY, op. cit., no 2100). Dans ces circonstances, une clause habilitant le comité d'initiative à retirer le texte peut être utile. A défaut d'un tel pouvoir conféré au comité, c'est la majorité des signataires qui devrait décider du retrait de l'initiative, ce qui pose des problèmes pratiques insurmontables dans les grandes collectivités publiques.

Dans la plupart des cantons, la loi prescrit l'inscription d'une clause de retrait sur la liste des signatures. Elle est parfois facultative. Lorsque la loi ne dit rien, la clause de retrait est toutefois admissible, car il serait peu raisonnable d'empêcher que l'initiative soit retirée lorsqu'elle a atteint son objectif (HANGARTNER/KLEY, op. cit., no 2093ss ; GRISEL, op. cit., no 443ss). Lorsque la loi ne prescrit pas obligatoirement l'indication d'une clause de retrait dans la liste de signatures ou que cette obligation ne résulte pas des travaux préparatoires, elle ne peut pas être exigée par l'autorité (GRISEL, op. cit., no 443, p. 183).

- 3.1.3 Dans le canton du Jura, la question du retrait de l'initiative n'a pas été abordée par l'Assemblée constituante lors de la délibération de l'article 103 LDP (art. 99 du projet discuté par l'Assemblée constituante), ni lors de celle portant sur l'article 85 LDP (art. 82 du projet – JOAC no 43 du 7 septembre 1979, p. 23 et 27). On ne saurait dès lors conclure à une volonté du législateur de généraliser la clause de retrait à toutes les initiatives populaires au niveau communal. Le fait d'ailleurs que la clause de retrait est imposée pour les initiatives dans les communes dotées d'un conseil général - ce sont souvent des communes ayant un nombre relativement grand de citoyens (Delémont, Porrentruy, par exemple) - laisse plutôt pencher en faveur d'un silence qualifié dans la réglementation concernant l'initiative dans les communes sans conseil général. Quoi qu'il en soit, il résulte de ce qui précède que la clause de retrait ne constitue pas une prescription formelle qui s'impose nécessairement, de sorte que l'intimé n'est pas autorisé à appliquer l'article 85 al. 1 litt. c LDP par analogie.

3.2

- 3.2.1 L'article 103 LDP n'impose pas la constitution d'un comité d'initiative ; a fortiori, il ne fixe pas le nombre minimum de membres. Cette question n'a pas non plus été abordée lors de la délibération de l'Assemblée constituante (JOAC no 43 du 7 septembre 1979, p. 27). En revanche, dans les communes qui ont un conseil général, le comité d'initiative est rendu obligatoire et il doit comprendre au minimum cinq membres (art. 104 al. 1 LDP). Pour les initiatives en matière cantonale, il est prévu que la liste des signatures indique le nom et l'adresse d'au moins sept auteurs de l'initiative (art. 85 al. 1 litt. b LDP).

- 3.2.2 De fait, pour toute initiative, un comité existe, ne serait-ce que parce qu'un ou des auteurs rédigent la proposition. Selon la jurisprudence, une exigence de forme prévue par la loi, en vertu de laquelle les noms et adresses des membres du comité d'initiative doivent figurer sur chaque liste de signatures, n'est pas contraire à l'article 4 aCst. (ATF 100 la 386). Cette jurisprudence ne répond pas à la question de savoir si une telle exigence peut être imposée en l'absence de prescriptions légales. Cela ne paraît pas pouvoir être le cas, même si, pour la doctrine, le comité d'initiative joue un rôle important, car il assume la responsabilité du texte, en donne la motivation, participe activement à la campagne et représente les signataires auprès des pouvoirs publics (GRISEL, op. cit., no 432). Selon cet auteur, lorsque la législation souffre d'une lacune à ce sujet, les individus qui se mettent en relation directe avec la chancellerie, par exemple en lui remettant des listes, seront traités comme des interlocuteurs légitimes (no 433).

Ces considérations ne permettent cependant pas, à elles seules, d'imposer l'indication des membres du comité d'initiative sur les listes de signatures en l'absence de dispositions légales. Dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral relève que l'indication de l'adresse des membres du comité d'initiative permet d'orienter les citoyens sur les auteurs de l'initiative populaire (consid. 2a, p. 389). Pour la doctrine cantonale, il se justifie que les citoyens invités à signer l'initiative puissent connaître les personnes ou groupes de personnes dont elle émane et il est donc nécessaire que les membres du comité apparaissent sur les listes (MORITZ, op. cit., n. 93 ad art. 75/76). La garantie des droits politiques dont bénéficient les citoyens et le respect de leur liberté de vote pourraient aussi conduire à contraindre les auteurs de l'initiative à indiquer leur nom et leur adresse sur la liste des signatures. Cette question peut cependant rester indécise dans la mesure où, en l'espèce, les deux auteurs de l'initiative "Pour sortir de la fusion" apparaissent, avec leur adresse, au bas de la feuille comprenant le texte de l'initiative. En l'absence de dispositions légales, dans la loi sur les droits politiques et dans le règlement d'organisation de Montsevelier sur ce point, ce serait faire montre de formalisme excessif que de poser une exigence supplémentaire concernant le nombre minimal de membres que devrait compter le comité d'initiative. Une application analogique des dispositions relatives à l'initiative populaire cantonale (art. 85 al. 1 litt. d LDP, qui prescrit sept membres) ou de l'initiative populaire dans les communes qui disposent d'un conseil général (art. 104 al. 1 LDP, qui prescrit cinq membres) ne saurait donc entrer en considération. Pour une petite commune telle que Montsevelier et en l'absence de disposition légale ou réglementaire contraire, deux membres suffisent à composer le comité d'initiative.

- 3.3 Il suit de ce qui précède que l'initiative "Pour sortir de la fusion" ne peut pas être invalidée en raison des deux vices de forme invoqués par l'intimé.
4. L'intimé est d'avis que l'initiative est irrecevable, car le résultat du scrutin du 5 février 2012 ne peut pas être remis en cause quelques semaines après avoir eu lieu, sans motifs valables et faits nouveaux. Il considère que la démocratie a ses limites et qu'il

n'est pas concevable de lancer des initiatives après chaque décision sortie des urnes lorsque le résultat ne convient pas.

4.1 Il convient d'abord de constater que, dans le canton du Jura, il n'existe aucun délai de carence ou d'attente pendant lequel l'exercice du droit d'initiative sur un objet qui a donné lieu précédemment à une décision populaire serait interdit. De la sorte, un acte approuvé par le peuple peut être révisé en tout temps, sous réserve de l'interdiction de l'abus de droit, indépendamment de la survenance de faits nouveaux (MORITZ, op. cit., n. 236 ad art. 77/78). Dans les cantons où un délai d'attente est imposé à une initiative populaire, c'est la constitution cantonale qui le prévoit et non une simple loi (cf. HANGARTNER/KLEY, no 2065ss et réf. cit.). C'est donc à tout le moins au niveau de la loi qu'un délai de carence pour les initiatives populaires en matière communale devrait être prévu.

4.2

4.2.1 L'argumentation de l'intimé pour s'opposer à la présentation de l'initiative populaire au vote de l'assemblée communale revient à reprocher implicitement aux promoteurs de l'initiative un abus dans l'exercice de leurs droits politiques.

Selon la jurisprudence, pourraient constituer des motifs d'empêcher le vote d'une nouvelle initiative des cas extrêmes d'abus manifestes des institutions démocratiques ou d'utilisation insensée de l'appareil démocratique qui aboutit à la remise en question de celui-ci (ATF 128 I 190 consid. 7.1; 113 la 156 consid. 2c et arrêts cités). L'abus de droit pourrait ainsi être admis, même lorsque le droit cantonal n'institue pas de délai d'attente, dans le cas d'une initiative tentant de remettre en cause un objet sur lequel les citoyens se sont déjà clairement prononcés, et ce à plusieurs reprises (ATF 128 I précité consid. 7.1 et arrêt cité). Par exemple, n'a pas été considérée comme abusive une première demande de nouvel examen dans les assemblées communales dans le cas où le résultat d'une votation était très serré (Bénédicte TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, 2008, p. 109 et arrêt cité : ATF 99 la 402 = JT 1975 I 504). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a admis un recours formé contre la décision du Conseil d'Etat qui avait refusé de soumettre à l'assemblée communale, pour défaut de faits nouveaux, une demande de nouvel examen portant sur la décision de construire une route.

Appréciant l'ensemble de la jurisprudence, Tornay constate que l'hypothèse de la remise en question d'un scrutin récent peut difficilement être comprise comme pouvant constituer un abus de droit, car il appartient, en définitive, au constituant cantonal de décider s'il souhaite prévoir un délai d'attente empêchant qu'une demande identique soit déposée plusieurs fois dans un court laps de temps. Quant à l'hypothèse dans laquelle les électeurs choisissent d'utiliser plutôt l'initiative pour s'opposer à un projet contre lequel ils auraient pu faire une demande de référendum ou déposer un recours, cet auteur relève que ces institutions sont à disposition des citoyens auxquels revient le choix de privilégier tel ou tel instrument. L'utilisation qu'ils en font relève de l'opportunité politique plutôt que d'une question juridique. Le Tribunal

fédéral n'a par ailleurs jamais sanctionné une telle manière d'utiliser ces droits (TORNAY, op. cit., p. 114).

- 4.2.2 Au cas d'espèce, on ne saurait reprocher un quelconque abus de droit aux initiants. Le résultat du scrutin du 5 février 2012 est clair, quand bien même il est relativement serré (131 voix en faveur de l'approbation de la convention de fusion et 116 voix contre). On ne voit pas pour quel motif ce résultat aurait pu être attaqué en tant que tel par la voie du recours en matière de droits politiques.

En outre, les motifs qui sont à l'origine de l'initiative excluent que l'on puisse retenir un abus de droit. Les votes qui ont eu lieu dans les communes concernées par la convention de fusion ont abouti, en effet, à une situation spéciale, à savoir la constitution d'une nouvelle entité composée des territoires communaux de Vicques et de Vermes, ainsi que de Montsevelier qui n'a de continuité territoriale ni avec Vicques ni avec Vermes. Si cette issue du vote était un scénario théoriquement prévisible en regard de l'article 46 al. 2 de la convention, on peut se demander si les électeurs de Montsevelier qui se sont prononcés en faveur de la fusion sur la base de la seule question qui leur était posée avaient tous à l'esprit que le périmètre de la nouvelle commune fusionnée aurait le contour que le résultat du vote a déterminé. Dans ces circonstances, une initiative populaire permettant au corps électoral de revenir sur la décision qu'il a prise le 5 février 2012 ne constitue pas un abus de droit.

5.

- 5.1 Dans le canton du Jura, l'initiative populaire est limitée, au plan cantonal, aux dispositions constitutionnelles et légales et, au plan communal, aux dispositions réglementaires. Dans les communes qui, comme Montsevelier, n'ont pas de conseil général, l'initiative doit contenir un texte formulé et ne peut tendre qu'à l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement communal (art. 102 et 103 LDP). En d'autres termes, elle ne peut porter que sur une règle de droit, à l'exclusion des actes administratifs. La notion de loi doit être entendue dans son sens matériel, sans quoi les citoyens pourraient étendre sans limite leur droit d'initiative en proposant, sous le couvert d'une loi formelle, n'importe quel acte, y compris de purs actes administratifs (RJJ 2002 p. 179 consid. 3a ; RJJ 2006 p. 333 consid. 3 et arrêt de la Cour constitutionnelle 2/2005 du 8 juillet 2005 consid. 3ss). Il sied en effet de préciser qu'en droit cantonal, la loi a pour contenu des normes de comportement (règles générales et abstraites), des règles organisationnelles, ainsi que des normes attributives de tâches (MORITZ, La loi en droit constitutionnel jurassien, 2007, n. 84). Une initiative ne peut ainsi avoir pour objet l'adoption d'une décision de portée générale (RJJ 2002 p. 179 consid. 3b), respectivement un acte administratif, telle que la mise sur pied d'une votation consultative (arrêt de la Cour constitutionnelle 2/05 précité consid. 4.6.2). A cet égard, il convient de rappeler qu'une norme de droit est une règle générale et abstraite qui vise les droits et devoirs des particuliers, l'organisation et la compétence des organes et institutions de l'Etat ainsi que la procédure à suivre devant ces organes. Une règle de droit a de ce fait une nature générale et abstraite, s'appliquant à un nombre indéterminé et important de personnes, régissant un nombre indéterminé et important de faits, sans tenir compte d'un cas particulier ou

d'une personne déterminée. Au contraire, les actes de portée particulière sont individuels et concrets, ou, dans le cas des actes généraux, généraux et concrets. Il n'est pas toujours facile de tracer la limite entre norme de droit et acte de portée particulière. Ainsi, les règles organisationnelles sont souvent dépourvues de caractère abstrait, bien que le droit d'organisation se caractérise toujours par le fait qu'il énonce des règles qui ne s'adressent pas à des personnes déterminées, si bien qu'il faut leur consentir le caractère de norme (cf. KÄLIN/BOLZ, Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, p. 133s, MORITZ, op. cit., n. 85 et réf. cit.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3^{ème} éd., Berne 2009, §13.6ss).

- 5.2 En l'espèce, au vu de son texte et de l'exposé des motifs, on ne peut pas considérer que l'initiative vise l'adoption d'une règle de droit, mais a au contraire pour objectif un acte administratif, à savoir la dénonciation de la convention de fusion. Ainsi, dans l'exposé des motifs, les initiants exposent qu'à leur sens, la fusion avec les communes de Vicques et Vermes est un échec et qu'elle n'est pas acceptable, si bien que les initiants lancent une initiative dont le texte est le suivant : « Oui à la sortie... ». Avec un tel libellé, il est manifeste que les initiants, sous couvert d'un texte, entendent dénoncer la convention de fusion, respectivement demandent l'organisation d'un vote sur la sortie de la fusion. Cette interprétation est confirmée notamment dans le recours, puisqu'il indique que l'initiative demande à ce que la Convention de fusion votée le 5 février 2012 soit abrogée pour la commune de Montsevelier. Dans la demande de mesures provisionnelles, il est relevé que l'initiative s'inscrit dans une dynamique visant à « sortir la commune de Montsevelier de cette fusion » (demande, p. 4) et qu'un vote devra être organisé devant l'assemblée communale (demande, p. 3). En outre, au vu du texte clair de l'initiative, on doit considérer que c'est bien un acte administratif qui est visé, à savoir un vote sur la sortie de la fusion. Or, ainsi que cela a été rappelé ci-dessus, une initiative ne peut concerner qu'une règle de droit, et non pas la mise sur pied d'une votation. Il s'agit en outre de la fusion votée le 5 février 2012, de sorte que le texte vise une situation particulière, et non pas un nombre indéterminé de cas qui se présenteraient à l'avenir. Dans ces circonstances, l'initiative est irrecevable et c'est à juste titre que l'intimé l'a déclarée comme telle.
6. Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres motifs invoqués dans la décision attaquée.
7. En matière de contentieux électoral, la procédure devant la Cour constitutionnelle n'est en principe pas gratuite. Vu la nature particulière du litige, il se justifie toutefois de renoncer à percevoir des frais auprès des recourantes qui succombent.

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, ni aux recourantes qui succombent (art. 227 Cpa), ni à l'intimé (art. 230 al. 1 Cpa).

PAR CES MOTIFS

LA COUR CONSTITUTIONNELLE

rejette

le recours ;

dit

qu'il n'est pas perçu de frais ni alloué de dépens ;

informe

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

ordonne

la notification du présent arrêt :

- aux recourantes, A et B, 2828 Montsevelier;
- à l'intimé, le Conseil communal, 2828 Montsevelier.

Porrentruy, le 24 août 2012

AU NOM DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Le président :

La greffière :

Jean Moritz

Gladys Winkler Docourt

Copie pour information au Gouvernement et au Parlement de la République et Canton du Jura.

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) et 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.