

Quérulences communales

Anael Lovis (PLR)

Il n'est pas rare de lire dans la presse régionale que les communes sont de plus en plus fréquemment confrontées à de plus en plus de procédures judiciaires de plus en plus complexes. Il n'est pas rare non plus de lire que les communes jurassiennes font parfois face à des demandes administratives répétées et exagérées émanant de citoyens parfois quérulents. Lorsque ces cas se présentent, ils causent de nombreux problèmes.

Il importe de rappeler que l'administration communale ainsi que les autorités élues ont pour mission de répondre aux besoins de la population et de résoudre les problématiques qui lui sont soumises. Le présent postulat ne remet nullement en cause le fonctionnement ordinaire des institutions ni le droit des citoyens d'interpeller les autorités. Il vise exclusivement à préserver le bon fonctionnement de l'administration et des autorités face à des comportements manifestement abusifs et excessifs.

Dans toute démocratie, le débat public, la critique des décisions politiques et la contestation de l'action des exécutifs doivent pouvoir s'exprimer librement. Toutefois, les communes, les maires, les conseillers ainsi que les fonctionnaires communaux et cantonaux sont régulièrement confrontés à des administrés parfois véhéments, insistants, voire quérulents. Ainsi, lorsqu'une minorité de personnes adopte des comportements répétitifs, prolixes ou chicaniers, motivés par des frustrations personnelles, des conflits individuels ou d'autres considérations étrangères à l'intérêt général, les conséquences humaines et financières deviennent considérables.

Les excès récemment observés mettent en évidence plusieurs difficultés concrètes :

- Les administrations et les autorités sont fortement sollicitées par des demandes d'intervention répétitives et disproportionnées ;
- Certaines requêtes nécessitent d'importantes recherches juridiques alors qu'elles relèvent essentiellement d'une démarche chicanière ;
- Les communes doivent régulièrement solliciter l'appui ou des renseignements auprès de l'État, générant également des coûts pour celui-ci ;
- Les coûts réels engendrés - notamment en temps de travail des fonctionnaires et des autorités - dépassent largement les émoluments pouvant être perçus. Ainsi, l'ensemble de la collectivité supporte, par l'impôt, les conséquences des excès commis par une minorité ;
- Les autorités et l'administration se retrouvent accaparées par quelques citoyens particulièrement procéduriers, au détriment du traitement de dossiers importants pour la majorité de la population ;
- Enfin, certains citoyens, pourtant porteurs de préoccupations légitimes, hésitent à s'adresser aux autorités en raison du climat créé par ces comportements excessifs.

Ces situations engendrent des coûts humains, administratifs et financiers importants. À une époque où les communes rencontrent déjà des difficultés à recruter des élus et des miliciens, il apparaît nécessaire de réfléchir à des mécanismes permettant de prévenir de telles dérives et de soutenir tant les autorités concernées que la population dans son ensemble.

Le présent postulat ne vise ni à réduire la responsabilité des autorités communales ni à restreindre l'accès normal de la population à l'administration. Il tend uniquement à fixer des limites aux abus manifestes. Selon les informations recueillies, une dizaine de communes seraient actuellement confrontées à des situations similaires. À des degrés divers, ce phénomène touche de nombreuses collectivités publiques, y compris au sein de l'administration cantonale.

S'il est évident que l'administration doit demeurer au service de la population, il n'existe aujourd'hui aucun dispositif réellement adapté pour répondre à ce type de comportements abusifs. En matière administrative, aucune limite claire ne peut être opposée à des demandes d'intervention répétitives et chicanières. En matière pénale, les communes ne disposent pas de la possibilité de déposer plainte en tant qu'institution ; seuls les membres des autorités peuvent agir à titre personnel. Dans les faits, beaucoup y renoncent en raison du temps, des démarches et des coûts qu'une procédure pénale implique. Cette absence de réponse favorise un sentiment d'impunité.

Le présent postulat a dès lors pour objectif d'examiner les solutions envisageables afin de prévenir, limiter et/ou sanctionner les comportements manifestement abusifs générant des coûts disproportionnés pour les collectivités publiques, et donc *in fine* la population générale. Il vise également à clarifier le cadre légal applicable ainsi que les limites imposées par le droit supérieur à d'éventuelles mesures restrictives ou sanctions.

Dans cette perspective, l'opportunité de créer une disposition pénale spécifique - par exemple par une modification de la loi sur les communes ou de la LiCP - devra être étudiée, dans un cadre particulièrement strict. De plus, l'étude des solutions envisageables devra être examinée à l'aune d'un principe de proportionnalité et que, dans ce genre de situations abusives, il apparait que les requêtes et dénonciation des autorités soient particulièrement motivées. Les outils potentiellement envisageables ne doivent pas être détournés et transformés en sanctions politiques.

Si les dérives de certains administrés doivent être punies, il est évident que les potentielles dérives des autorités doivent pouvoir être contestées sans pour autant être poursuivis pénalement. Nous estimons toutefois que les autorités devront faire preuve de discernement et de retenue lorsque ce genre de situation se présenteront à elles.

Partant, il est demandé au Gouvernement :

1. **D'examiner le cadre légal fédéral et cantonal applicable à la problématique soulevée par le présent postulat et, le cas échéant, analyser les solutions mises en œuvre dans d'autres cantons afin d'identifier les marges de manœuvre et les outils juridiquement envisageables.**
2. **D'étudier la possibilité de permettre aux conseils communaux de saisir le délégué aux affaires communales dans les situations de conflits persistants ou d'abus manifestes, notamment afin d'organiser des séances de conciliation avec les administrés concernés, ainsi que d'examiner l'opportunité de conférer audit délégué certains moyens d'intervention ou de contrainte exercés en coordination avec les autorités communales.**
3. **D'examiner dans quelle mesure il serait possible, dans le respect des garanties constitutionnelles et du principe de proportionnalité, de limiter ou d'encadrer les demandes administratives manifestement excessives, abusives ou chicanières adressées aux autorités et administrations publiques.**
4. **D'étudier l'opportunité de créer, dans la loi sur les communes et/ou dans la LiCP, une disposition pénale spécifique visant à réprimer la sollicitation abusive ou l'encombrement excessif des autorités et administrations communales ou cantonales, en définissant de manière claire et restrictive les conditions de punissabilité afin de prévenir tout risque d'atteinte à la liberté d'expression ou au droit de critique des autorités.**

Nous remercions le Gouvernement.

Anael Lovis (PLR)

Co-signataires

- Thomas Vuillaume (PLR)
- Irène Donzé (PLR)
- Yann Rufer (PLR)
- Anne Froidevaux (Le Centre)
- Mathieu Cerf (Le Centre)
- Gauthier Corbat (Le Centre)
- Vincent Eschmann (Le Centre)
- François Monin (Le Centre)
- Lionel Maitre (Le Centre)
- Magali Voillat (Le Centre)
- Rolf Amstutz (PLR)
- Marc-André Frésard (Le Centre)
- Eric Gerber (PLR)
- Stéphane Girardin (UDC)
- Didier Jolissaint (PLR)
- Léonie Pelletier Esposito (Le Centre)
- John Moser (UDC)
- Eric Pineau (Le Centre)
- Sylvain Quiquerez (Le Centre)
- David Balmer (PLR)
- Christophe Günter (PLR)
- Guy Jubin (Le Centre)
- Sébastien Piquerez (Le Centre)
- Martin Braichet (PLR)

Intervention déposée officiellement le 01 juillet 2026